José Guadalupe Salazar Estrada
José Trinidad Padilla López
Daniel Espinosa Licón
Marcos Pablo Moloeznik
Coordinadores

Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Cultura de Paz

• Universidad de Guadalajara / Centro Universitario del Sur
• Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
• Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco
• Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo

Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Cultura de Paz

José Guadalupe Salazar Estrada, José Trinidad Padilla López,
Daniel Espinosa Licón y Marcos Pablo Moloeznik
Coordinadores

• Universidad de Guadalajara / Centro Universitario del Sur
• Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
• Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco
• Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo

• Agustín Maciel Padilla, *Profesor de la American University in the Emirates.*
• Craig E. Deare, *Profesor de la National Defense University, Washington, D.C.*
• Elizabeth Vargas García, *Profesora-Investigadora de la Universidad de Guadalajara y Candidata a Investigadora Nacional del Sistema Nacional de Investigadores.*
• Emilio José García Mercader, *Presidente de la Fundación de Victimología, España.*
• Fernando Jiménez Sánchez, *Catedrático Nacional de El Colegio de Jalisco.*
• Guillermo Llaudet, *Profesor adjunto de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) Argentina.*
• Janiel Melamed Visbal, *Profesor de la Universidad del Norte de Colombia.*
• Karla Villarreal Sotelo, *Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma de Tamaulipas UAT-UAM Reynosa Aztlán e Investigador Nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.*
• Matteo Fornari, *Profesor de Derecho Internacional de la Universidad Milano Bicocca, Italia*
• Radamanto Portilla Tinajero, *Profesor Investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Candidato a Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores.*

Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Cultura de la Paz
Coordinación general:
• José Guadalupe Salazar Estrada
• José Trinidad Padilla López
• Daniel Espinosa Licón
• Marcos Pablo Moloeznik

Primera edición, 2022.
Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara. - Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario - Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco
Instituto Internacional de Derecho Humanitario
Zapotlán el Grande, Jalisco, México.

ISBN 978-607-8408-88-7

Esta obra colectiva constituye una iniciativa conjunta de los Cuerpos Académicos Derechos Humanos, Responsabilidad Social y Sustentabilidad (Clave UDG-CA- 1148) del Centro Universitario del Sur y Derechos Humanos y Estado de Derecho (Clave UDG-CA-476) consolidado del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Esta publicación se incluye en el contexto del Proyecto "La compleja actualidad Latinoamericana: aportes para una evolución positiva" desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte académico de la Unità di Analisi e Programmazione Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano. Se permite la reproducción total o parcial, la distribución, la comunicación pública o la transmisión por cualquier forma o por cualquier medio de la presente obra, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros métodos, siempre y cuando se reconozca la autoría de la obra original, haciendo expresa referencia a la fuente. La responsabilidad sobre el contenido es exclusivamente de los autores. Todas las declaraciones de hecho, opinión, o análisis expresado en cada capítulo del presente libro son exclusivamente atribuidos a su autor y no representan la opinión oficial de su país o de sus agencias, ni las de gobierno alguno. Todas las contribuciones fueron sometidas a doble dictamen ciego para garantizar la originalidad, rigurosidad y calidad de los trabajos que integran el libro.

Índice

7 *Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Cultura de la Paz: transversalidad en un mundo incierto*
José Guadalupe Salazar Estrada, José Trinidad Padilla López, Daniel Espinosa Licón y Marcos Pablo Moloeznik

Primera sección
Derechos Humanos y Estado de Derecho en América Latina

13 Capítulo I. *La actual coyuntura latinoamericana y su afectación a la aplicación de la normativa vigente en materia del derecho de protección integral de la persona humana*.
Norhys Torregrosa, Gabriella Citroni, María Constanza Ballesteros, Catalina Del Mar Montes, Alessia Schiavon y Rodrigo Plazas. Auxiliares de investigación: Camilo Forero y Vanesa Orozco

41 Capítulo II. *Turbulencias de la democracia latinoamericana en el siglo XXI*.
Karol Derwich

57 Capítulo III. *Tortura política como grave violación a los derechos humanos*.
Carlos Olvera Cortés

75 Capítulo IV. *Democracia, poder y protestas sociales en Latinoamérica*.
Greta Lydia Bustamante Hernández

89 Capítulo V. *Las movilizaciones sociales en un entorno regional de vigencia y desencanto con la democracia*.
Norhys Torregrosa, María Constanza Ballesteros, Catalina Del Mar Montes, Carlos Alberto Chaves y Rodrigo Plazas

99 Capítulo VI. *De las sombras a la luz: aproximaciones a la visibilidad del narcotráfico en América Latina*.
Eduardo Hodge Dupré

113 Capítulo VII. *La reinserción social en Jalisco a la luz de los derechos humanos de las y los adolescentes*.
Antonio Fierros Ramírez

127 Capítulo VIII. *Presupuesto con perspectiva de derechos humanos y la sustentabilidad ante fracaso del presupuesto con base a resultados, reto del Estado mexicano*.
Francisco Javier Lozano Montes de Oca, Evangelina Elizabeth Lozano Montes de Oca y Humberto Palos Delgadillo

147 Capítulo IX. *Los derechos humanos en el ciberespacio: tensiones jurídicas ante la anomia social y anemia estatal*.
Sergio Arribá

167 Capítulo X. *El periodista como parresiasta de la sociedad contemporánea. Un acercamiento al derecho humano a la libre expresión*.
Marco Antonio Martínez Márquez Y Jesús Ramírez Zúñiga

179 Capítulo XI. *El porvenir del derecho internacional de los derechos humanos. Una mirada Latinoamericana*.
José de Jesús Chávez Cervantes

Segunda sección
Derecho Internacional Humanitario

195 Capítulo XII. *Niñas, niños y adolescentes. Víctimas silenciosas en la guerra invisible contra la delincuencia organizada en México.*
María Eugenia Villalobos Ruvalcaba
211 Capítulo XIII. *La acción política en el ciberespacio: una introducción al hacktivismo.*
Aleksandr Shtefan
227 Capítulo XIV. *El arma de destrucción masiva más letal: el arma biológica. Perspectiva histórica. Los agentes biológicos actuales, definición, características y criterios de utilización.*
Vicente Otero Solana
251 Capítulo XV. *Las empresas militares privadas en las guerras del siglo XXI.*
Francisco Rubio Damián
277 Capítulo XVI. *Los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en la promoción de la cultura de la paz.*
Roberto Mendoza Cárdenas y Roberto Joan Mendoza Contreras

Tercera sección
Cultura de la paz

299 Capítulo XVII. *La catástrofe como ruptura entre naturaleza y sociedad.*
Guillermo Javier Rolando Garduño Valero
319 Capítulo XVIII. *Dilemas de la modernidad y la bioética, su aplicabilidad y el efecto de las políticas públicas sobre los derechos humanos en tiempos de pandemia.*
Linda Dayán Castro Calvo
337 Capítulo XIX. *Derecho a la educación y a una vida libre de violencia: confianza y seguridad en estudiantes violentados de Sayula, Jalisco, México.*
Lorena Martínez Martínez, Margarita Cantero Ramírez, Marco Antonio Santana Campas y José Cruz Guzmán Díaz
355 Capítulo XX. *Cultura de la paz y derechos humanos. La metodología de la seguridad.*
Susana Martínez Nava
373 Capítulo XXI. *La reforma al sector seguridad como preámbulo para la pacificación, la gobernabilidad y la consolidación democrática en América Latina: el caso México.*
M. Patricia Solís Minor
395 Capítulo XXII. *La violencia de género a la luz de los derechos humanos. Una visión desde el Poder Judicial del Estado de Jalsico.*
Daniel Espinosa Licón, Verónica Elizabeth Ucaranza Sánchez y Octavio Carrillo Olague
409 Capítulo XXIII. *Cultura de la paz en el entorno universitario: el caso de la Universidad de Guadalajara.*
Dante Jaime Haro Reyes
421 Capítulo XXIV. *La integración Latinoamericana. Desde la teoría a los números en el siglo XXI.*
Loreto Correa Vera

438 Sobre los autores

Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Cultura de la Paz: transversalidad en un mundo incierto

José Guadalupe Salazar Estrada, José Trinidad Padilla López, Daniel Espinosa Licón y Marcos Pablo Moloeznik

La presente obra colectiva es la segunda de un esfuerzo académico encabezado por el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara y la Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, al que se suman el Instituto Internacional Humanitario de Sanremo (Italia) y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco (México).

Se trata, en otras palabras, de una alianza estratégica que recoge los resultados de diversos proyectos de investigación de las instituciones participantes, a la que debe contemplarse como una continuación del libro titulado "Temas selectos de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario", publicado en junio de 2021.

La persona humana y la vigencia plena de los Derechos Humanos se erige en la finalidad y a la vez eje articulador de esta colección de trabajos que, por sus contenidos y alcances, se integran en tres grandes bloques temáticos: (a) los Derechos Humanos propiamente dichos, incluyendo su dimensión regional e internacional, particularmente centrados en América Latina, (b) el Derecho Internacional Humanitario, concebido como usos y costumbres de la guerra y, por ende, construido como una rama del Derecho Internacional aplicable tanto a los conflictos armados tradicionales o interestatales –como el que actualmente se desarrolla en Ucrania– como a los conflictos armados no internacionales o intrasociales –como el que domina el escenario internacional–, y (c) la necesaria cultura de la paz, como antídoto de la violencia endémica que caracteriza a Latinoamérica, y que la ubica como la región más violenta del orbe.

En tanto que la riqueza de este libro descansa en que dichos grandes temas se presentan desde abordajes disímiles, al responder a enfoques inter y multi disciplinarios, que van más allá del jurídico.

A la luz de un mundo signado por la incertidumbre, las desigualdades sociales y la pésima distribución de la renta, el quebrantamiento sistemático de los derechos y libertades fundamentales, la regresión autoritaria y la concentración del poder, el uso intensivo y desproporcionado de la fuerza, el conflicto armado

como vía para dirimir controversias, y la pandemia, se impone –desde el mundo académico– un producto que reflexione seriamente y someta a análisis los principales desafíos de la humanidad en un mundo cada vez menos predecible e injusto, agravado por la emergencia de nuevos riesgos y amenazas tales como cambio climático, crimen organizado transnacional, agentes biológicos descontrolados, población civil como principal víctima de la violencia, y crímenes de lesa humanidad en general.

Y es que los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la cultura de la paz se encuentran interrelacionados y se complementan mutuamente, erigiéndose en temas transversales con el objeto de tender un manto de protección legal a la persona humana y generar certidumbre sobre su situación presente y futura, incluyendo a las futuras generaciones.

Así, en lo que respecta a la primera sección, que agrupa once capítulos, conviene dar cuenta de lo que sigue:

El Capítulo I gira en torno a la actual coyuntura latinoamericana y su impacto sobre la normativa vigente en materia del Derecho de protección integral de la persona humana. Se trata de un producto del Proyecto del Instituto Internacional de Derecho Humanitario (IIDH) titulado "La Compleja Actualidad Latinoamericana: Aportes para una Evolución Positiva". Migración irregular, desapariciones forzadas y derecho de los pueblos indígenas son los principales tópicos seleccionados en esta primera contribución, que contempla el contexto de la pandemia Covid-19 y finaliza con un conjunto de recomendaciones superadoras de la situación actual.

Por su parte, el Capítulo II identifica los retos de las democracias latinoamericanas, trabajo póstumo de Karol Derwich (QEPD), Director del Departamento de América Latina de la Universidad Jagelónica de Cracovia y coordinador de su Centro Mexicano, a quien rendimos un sentido homenaje. El autor destaca aspectos tales como la corrupción y la impunidad, que desgarran a las sociedades latinoamericanas y deslegitiman a las incipientes democracias.

Mientras que el tercer capítulo propone como nuevo tipo delictivo el de "tortura política" como violación grave, y por ende, imprescriptible, a los Derechos Humanos. Se trataría de una figura específica cuyos perpretadores serían agentes del Estado, es decir, propia de la violencia institucional que se mantiene vigente en muchos países de la región.

En tanto que las cada vez más comunes movilizaciones y protestas sociales de América Latina, de la mano del creciente desencanto en la democracia, son desarrollados en los Capítulos IV y V; este último como resultado del Proyecto de Investigación del IIDH auspiciado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional (MAECI) de Italia. Ambos trabajos analizan las causas de las masivas concentraciones ciudadanas como una modalidad de hacerle llegar un mensaje de insatisfacción a los gobernantes electos en procesos democráticos, pero que no dan respuesta a las legítimas demandas sociales ni garantizan canales de comunicación con el pueblo en su carácter de soberano.

El sexto capítulo aborda el flagelo del narcotráfico, como la modalidad ilícita de mayor rentabilidad del crimen organizado, y la responsable de generar los elevados índices de violencia en la región, en especial los homicidios dolosos o intencionales.

Tratándose del Capítulo VII, se aborda la resinserción social con especial atención a los adolescentes desde la óptica de un juzgador comprometido con la vigencia plena de los Derechos Hunanos, tal como lo prescribe el Estado de Derecho.

En el capítulo VIII se analiza la efectividad del diseño presupuestario que utiliza el Estado mexicano para responder a las obligaciones contraídas en materia de Derechos Humanos, mediante un estudio cualitativo de tipo documental con enfoque socio jurídico.

La novena contribución parte del ciberespacio, las nuevas tecnologías y la denominada Era de la Información, cuyo impacto se hace sentir en los derechos a la información, a la intimidad y a la protección de datos personales, en un contexto inquietante de anomia social y anemia estatal.

El Derecho Humano a la libre expresión y la búsqueda de la verdad por parte de periodistas comprometidos con la sociedad y que ponen en riesgo su vida es desarrollado en el Capítulo X de una manera atípica, pero a la vez como senido homenaje a los trabajadores de los medios de comunicación masiva, cuya labor en América Latina y en México presenta una probabilidad de acabar como víctima superior a los corresponsales de guerra.

Este primer bloque temático tiene un cierre ad hoc con el espíritu que lo vivifica, de la mano del undécimo capítulo que presenta una mirada latinoamericana sobre la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a la sazón como balance regional de una tendencia propia de la globalización.

En cuanto a la sección sobre Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) se presenta una colección de cinco trabajos:

La décima segunda contribución persigue demostrar que en México sí se dan las condiciones como para hablar de conflicto armado no internacional (CANI), tanto por la intensidad de la violencia que suele superar los actos esporádicos y aislados tales como tensiones y disturbios, como por la organización de las partes en conflicto –cadena de mando, disciplina, sistema de incorporación de nuevos elementos a las filas de la delincuencia organizada, encuadramiento y adiestramiento, logística, letalidad de los medios, inteligencia, control territorial –, que se hacen sentir en la violencia criminal homicida; en particular, este trabajo pone de relieve a las niñas, niños y adolescentes como víctimas sin voz de una guerra invisible.

El Capítulo XIII aborda el llamado "hacktivismo" como acción política en el ciberespacio, incluyendo su aplicación e impacto en el marco de los conflictos armados.

El décimo cuarto trabajo trata sobre el arma biológica como medio de destrucción masiva de mayor letalidad, cuya importancia quedó al desnudo con el coronavirus.

El Capítulo XV trata sobre la pérdida del monopolio estatal sobre la guerra, a la luz de los ejércitos privados, que cada vez tienen mayor presencia y peso en el concierto de las naciones, por lo que merecen cada vez más atención, seguimiento y tratamiento jurídico.

La promoción de la cultura de la paz desde los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario es la contribución de cierre de la segunda sección –Capítulo XVI– a manera de visagra con la tercera y última parte de la obra.

Precisamente, el tercer bloque aborda –desde diferentes ángulos– la necesaria construcción de una cultura de la paz.

Esto explica que la primera contribución (Capítulo XVII) desarrolle la categoría de "catástrofe" como ruptura entre naturaleza y sociedad, que pone en entredicho o cuestiona severamente el hábitat humano, la viabilidad de la supervivencia misma de la especie humana, cuando no el Derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a la sazón del Derecho Humano de tercera generación.

Mientras que los tiempos de pandemia ponen en primer plano el dilema de la modernidad y la bioética, que subyace en la aplicabilidad de los Derechos Humanos, de lo que se da cuenta en el Capítulo XVIII.

Por su parte, a partir de un estudio de caso, el Capítulo XIX presenta la perspectiva del papel de la educación en una vida libre de violencia.

Más adelante, el Capítulo XX plantea un modelo metodológico desde las diferentes dimensiones de la seguridad, teniendo como horizonte la cultura de la paz y los Derechos Humanos.

Posteriormente, la contribución plasmada en el Capítulo XXI aboga por un proceso de reforma al sector seguridad como condición para la pacificación, la gobernabilidad y la consolidación democrática en América Latina, y a partir del caso mexicano.

La violencia de género, desde la perspectiva del Poder Judicial, es presentada en el vigésimo segundo trabajo.

El penúltimo capítulo –XXIII– contempla la cultura de la paz en el entorno universitario, recuperando la experiencia y derrotero de la Universidad de Guadalajara.

La obra colectiva finaliza con el Capítulo XXIV, producto del Proyecto de Investigación "Evolución de la integración vecinal: perspectivas y desafíos" del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de Chile, en el que se hace un balance y llamamiento a la integración de América Latina bajo la lógica de problemas comunes, soluciones comunes.

Recapitulando, la situación actual del orbe en general y de Latinoamérica en particular, imponen –desde los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la cultura de la paz– estudios y reflexiones como respuesta de las instituciones de educación superior, tanto en el proceso de enseñanza-aprendizaje como en el de generación de conocimiento pertinente; de haberlo conseguido con esta obra, nos daremos más que satisfechos.

Ciudad Guzmán, Jalisco, México, 22 de junio de 2022

Primera sección
Derechos Humanos y Estado de Derecho en América Latina

Capítulo I

La actual coyuntura latinoamericana y su afectación a la aplicación de la normativa vigente en materia del Derecho de Protección Integral de la persona humana*

Norhys Torregrosa, Gabriella Citroni, María Constanza Ballesteros, Catalina Del Mar Montes, Alessia Schiavon y Rodrigo Plazas
Auxiliares de investigación: Camilo Forero y Vanesa Orozco

Resumen

La presente investigación pretende responder a la pregunta: ¿Cuál es la afectación a la aplicación de la normativa vigente en materia del derecho de protección integral de la persona humana en la actual coyuntura latinoamericana?, a fin de presentar ante la comunidad académica, las diferentes visiones aplicadas al contexto de los conceptos de la integralidad de la persona humana para el caso de Latinoamérica.

Para ello se estructura en cuatro objetivos, el primero de ellos pretende ofrecer un análisis conceptual de los instrumentos de Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Régimen de Población Migrante, Desplazada, y Refugiados vigentes en el contexto latinoamericano. En segundo lugar, se analizará el Principio de Dignidad Humana a la luz de la normatividad vigente. Seguidamente se dará cuenta del caso de los pueblos indígenas: los derechos de los olvidados, luego, se analizará la articulación de las organizaciones regionales y subregionales de América Latina y el Caribe con organizaciones supranacionales como la Unión Europea para ofrecer soluciones en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y régimen de población migrante desplazada y refugiados en la América Latina actual, finalmente, se desarrollará el apartado dedicado a las recomendaciones.

Palabras clave: América Latina – Derechos Humanos – Derecho de Protección Integral de la Persona Humana – Derecho Internacional Humanitario – Derecho Internacional de Refugiados, Migrantes y Desplazados

Análisis conceptual de los instrumentos de Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Régimen de Población Migrante, Desplazada, y Refugiados vigentes en el contexto latinoamericano.

Derechos Humanos

Derecho Internacional de los Derechos Humanos

En primer lugar, se hace referencia al concepto "International Human Rights Law, a new concept" mencionado por el profesor Miguel Ramón Mejía Cáez[1], quien ha re-

1 Licenciado en Ciencias Sociales y Económicas, U.P.T.C., Tunja. Especialista en Docencia Univer-

* El presente capítulo se desarrolla en el marco del proyecto IIHL – MAECI "La Compleja Actualidad Latinoamericana: Aportes para una Evolución Positiva", a cargo de la Dirección de Proyectos Especiales del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, Italia.

calcado su novedad; de allí, debe entenderse que los derechos humanos a la luz de su ordenamiento jurídico vigente.

Igualmente, es necesario hacer referencia al principio de soberanía como sigue:

> El principio de soberanía es la parte nuclear [...] la soberanía es definida como "el poder absoluto y perpetuo de una república"; es lo que distingue al Estado, de los demás grupos formados por las familias [...] pero lo que los hace ciudadanos propiamente dichos, es la relación de sujeción a un soberano común. Esa visión clásica de la soberanía se ha transformado, según Juan Antonio Carrillo Salcedo (1934-2013), con la proclamación hecha por diferentes instrumentos internacionales de la dignidad de la persona y el reconocimiento de los derechos humanos una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y los horrores de la guerra hizo que naciera la Carta de las Naciones Unidas (1945) y con ella la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), documentos que reconocen a la persona como sujeto de derechos y merecedoras de garantías y protección 2

Los instrumentos más relevantes que se revisarán a la luz del entorno latinoamericano son la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Derecho Internacional Humanitario (DIH)

Respecto al tema que es objeto de estudio y en lo relativo a la aplicación del DIH debe precisarse que aunque los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales no tienen aplicación directa en contextos sin conflicto armado; es el campo del DIH el que se caracteriza por su adaptación a las necesidades de la población que protege. En ese sentido, son aquellos catalogados como víctimas quienes incentivan el desarrollo de reglas y procedimientos, que en razón a su necesidad y utilidad, han adquirido el carácter de instrumentos internacionales, en síntesis, son los principios del DIH los que amplían el campo de protección.

En ese sentido el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en razón a su acción humanitaria, implementa acciones que adquieren el carácter de costumbres que son aceptadas por la comunidad internacional; consecuencia de ello se extienden de facto y por analogía, y de allí surgen las situaciones de disturbios interiores y de tensiones internas3, dentro de las cuales se consideran las secuelas de un conflicto armado o de disturbios interiores que afectan al territorio de un Estado. Al respecto el CICR ha construido las bases jurídicas de una actuación en el contexto anteriormente enunciado, a fin de garantizar la protección a la persona humana.

En palabras de la Organización de Estados Americanos:

> El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es la rama del derecho internacional destinado a limitar y evitar el sufrimiento humano en tiempo de conflicto armado. En este sentido, el DIH limita los métodos y el alcance de guerra por medio de normas univer-

---

sitaria y Abogado, Universidad Cooperativa de Colombia, Ibagué. Magíster en Ciencias de la Educación mención Docencia e Investigación Universitaria, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile. Magíster en Derecho Procesal Constitucional y Candidato a Doctor en Derecho, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Buenos Aires, Argentina. Docente Investigador y Coordinador de la Escuela de Derechos Humanos de la Universidad Cooperativa de Colombia, Sede Ibagué. Línea de investigación: Derechos Humanos. miguel.mejia@campusucc.edu.co; migcaez1@yahoo.es

2 Salcedo, M. (2000)., Pág. 82 Historia de las ideas políticas. Santa Fe de Bogotá D.C.: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

3 Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR-, "Nociones de disturbios interiores y de tensiones internas", (2022), https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdl7w.htm

> sales, tratados y costumbres, que limitan los efectos del conflicto armado con el objetivo de proteger a personas civiles y personas que ya no estén participando en hostilidades.[4]

Así, el Derecho Internacional Humanitario es una respuesta para racionalizar y minimizar los grandes conflictos internacionales además de los surgidos en territorios internos. Para profesores como Juan Fernando Contreras Ortiz, citado en la obra de Mauricio Hernández:

> Los pilares de este sistema normativo son la limitación del uso de la violencia y la distinción entre combatientes y no combatientes. En el ámbito de aplicación personal se encuentran el personal sanitario, religioso y el cuerpo médico de las fuerzas armadas o de las sociedades de socorro, los militares que queden enfermos, heridos, náufragos, prisioneros de guerra, y la población civil. El ámbito de aplicación temporal comienza desde el momento en que surgen las hostilidades y termina cuando cesen todos los efectos sobre las personas (repatriación, rehabilitación y búsqueda.[5]

Así las cosas, en Latinoamérica uno de los desafíos más grandes que afrontan los diferentes gobiernos, consiste en lograr concretar en políticas públicas la materialización del Derecho Internacional Humanitario. La aplicación de dicho Derecho de excepción en el contexto latinoamericano exige una sinergia social para lograr el cumplimiento de las disposiciones normativas contempladas.

Derecho Internacional de Refugiados, Migrantes y Desplazados

El Gobierno nacional en Colombia, ha optado por una visión solidaria ante tal situación. Teniendo en cuenta lo anterior, se expidió en el año 2021 el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes, definido como:

> [...] un mecanismo complementario al régimen de protección internacional de refugiados, que permite llenar los vacíos existentes en este régimen, con base en la realidad migratoria y la capacidad de respuesta que tiene el país en materia institucional, social y económica.[6]

En ese sentido, el referido Estatuto se articula al ordenamiento jurídico colombiano mediante el Decreto 216 de 2021, que desarrolla lo expuesto por nuestra Carta Política:

> Que en virtud del artículo 10 de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto por la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que integran la República y en la prevalencia del interés general. Que el artículo 25 de la Constitución Política establece que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Que el artículo 100 de la Constitución Política, dispone que los extranjeros gozarán en el territorio de la República, de las mismas garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución y la ley.[7]

---

4 Organización de los Estados Americanos, "Derecho Internacional Humanitario", (2021), https://www.oas.org/es/sla/ddi/derecho_internacional_humanitario.asp

5 Hernández, Mauricio. "Medidas nacionales de aplicación y de difusión del Derecho Internacional Humanitario: prevención, represión y sanción de las infracciones del DIH". En: *Conflicto armado y derecho humanitario*, memorias del seminario/taller realizado en Bogotá, del 9 al 25 de mayo de 1994, Bogotá, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1994, p. 33.

6 Ver; https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok._esp-_abc_estatuto_al_migrante_venezolano-_05mar-2021.pdf

7 Presidencia de la República de Colombia, "Decreto 216 de 2021: Por medio del cual se adopta el

Esto quiere decir que la fraternidad en el contexto latinoamericano ha sido relevante, en la medida que nuestro país con esta disposición normativa ha garantizado los derechos de la población migrante especialmente del territorio venezolano, esto a su vez, ha significado un gran esfuerzo por parte de la comunidad internacional que se vinculó desde el punto de vista de facilitar grandes recursos económicos, logísticos y operativos.

El Principio de Dignidad Humana a la luz de la normatividad vigente

Nacido en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, el principio de dignidad humana se desarrolla en torno a todo aquello que es inalienable al ser humano, razón por la que se encuentra contenido en la mayoría de los instrumentos internacionales, y es el principio fundacional de la Constitución Política de Colombia[8].

A. Organización de Naciones Unidas

La Organización de las Naciones Unidas desarrolla el concepto de dignidad humana bajo los estándares del artículo 1° de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. De la misma manera, se enmarca en la Carta de las Naciones Unidas, cuando se expone el ánimo a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en 1a dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas.

B. Corte Interamericana de Derechos Humanos

En función del artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana entiende la dignidad humana como el derecho que tiene toda persona a:

1. que se le respete su integridad física, moral y psíquica,
2. no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

C. Corte Constitucional de Colombia

En el ordenamiento nacional colombiano, específicamente en el Artículo 1° de la Constitución Política de Colombia, se establece la dignidad humana como uno de los tres pilares fundamentales del Estado Social de Derecho de la siguiente forma:

> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Corte Constitucional de Colombia, T-291 de 2016).

Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo el Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria, (2021), https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20216%20DEL%201%20DE%20MARZO%20DE%202021.pdf

8 Corte Constitucional de Colombia, "Sentencia T-881/02 – Principio de Dignidad Humana: Naturaleza", (2002), https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-881-02.htm

La misma línea es seguida por la Sentencia C-147 de 2017 en donde se expone que el derecho a la dignidad humana supone garantizar las condiciones necesarias para llevar una vida apropiada conforme al proyecto de vida que cada persona elige.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha determinado que la dignidad humana debe entenderse a partir de su objeto concreto de protección y con base en su funcionalidad normativa[9]

Frente al objeto concreto de protección, se entiende dignidad humana como:

a. Posibilidad o autonomía a la hora de diseñar un plan de vida de acuerdo con sus propias características,
b. Condiciones materiales necesarias que determinan la existencia del individuo,
c. La integridad física y moral; que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de tortura o humillación.

Con respecto a la funcionalidad de la norma, la Corte Constitucional define la dignidad humana como:

1. Derecho fundamental autónomo[10],
2. Principio constitucional,
3. Principio fundante del ordenamiento jurídico, del Estado y en últimas como valor.

Entre la multiplicidad de factores que caracterizan a la región latinoamericana, destacan la migración irregular, las desapariciones forzadas y la marginación de los pueblos indígenas.

Migración Irregular

La migración irregular es un fenómeno determinante en la región, la cual fue definida como la más desigual del planeta en el año 2005[11], y confirmada como tal durante el desarrollo de la pandemia de la Covid-19 en 2021[12] y la más afectada del mundo a nivel económico en razón a esta[13].

Es preciso resaltar que, a pesar de retos complejos como la garantía de los derechos fundamentales de la población migrante, los gobiernos de la región, liderados por la República Argentina, República Federativa del Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú y República Oriental del Uruguay, han interpretado dicha coyuntura con la firma en septiembre de 2018 del Pacto Mundial para la Migración y la Declaración de Quito

9 Corte Constitucional, Sentencia T-291 de 2016.

10 La Corte entiende la dignidad humana como derecho fundamental en términos de la facultad que tiene toda persona a exigir de los demás un trato acorde con su condición humana, y a recibir un trato especial por el hecho de ser persona.

11 Kliksberg, Bernardo. "América Latina: la región más desigual de todas", *Revista de Ciencias Sociales* [online]. vol.11, n.3 (2005), http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182005000300002

12 CEPAL, "Panorama Social de América Latina", (2020), https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/version_final_panorama_social_para_sala_prebisch-403-2021.pdf

13 Naciones Unidas, "América Latina es la región en desarrollo más afectada por la pandemia" (2021), https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112

sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, conformado por 18 puntos [14].

En ese sentido, las condiciones internas de la población de cada Estado son definidas por la combinación de factores endógenos y exógenos; asimismo, la situación de la población migrante en condición irregular guarda un espectro amplio de fragilidad, pues están expuestos a fenómenos como el tráfico, la trata de personas y afectación a su integridad, lo cual se agudiza en razón al limitado desempeño administrativo de los gobiernos de los países de acogida.[15]

Sin embargo, los Estados donde se está dando ese fenómeno son aquellos que también están caracterizados por una alta tasa de impunidad. De esto se desprende la repetición de violaciones de los derechos humanos, lo cual facilita su comisión. Si no se soluciona esto, no se puede pensar o no se puede plantear un futuro caracterizado por estabilidad o seguridad.

Colombia al ser un Estado signatario de dichos instrumentos, debe implementarlos desde su sistema normativo, así, aunque el bloque de constitucionalidad consagra de dichas normas son de obligatorio cumplimiento[16], hay barreras operativas de la administración que impiden que sean cumplidos a cabalidad, sin embargo, se puede dar cuenta de la puesta en marcha de políticas públicas que pretenden aportar en el cumplimiento del Derecho Integral de protección a la persona humana. Con ello se hace referencia a la implementación del Permiso por Protección Temporal[17].

Desapariciones Forzadas

Las desapariciones forzadas son otro fenómeno que caracteriza a la región y afectan a población vulnerable, al respecto, se habla de niños, niñas, mujeres, adolescentes,[18] defensores de derechos humanos, personas con discapacidad, personas migrantes y, en muchos casos, personas pertenecientes a poblaciones indígenas.

De allí se desprende que la desaparición forzada ocasiona tres niveles de victimización: el nivel más evidente, es aquél de la víctima directa (la persona desaparecida); luego hay un nivel mucho más amplio, que es todo su círculo familiar y social, respecto al cual, la jurisprudencia y el derecho internacional reconocen que toda la familia en un caso de desaparición forzada es víctima.

---

14 Cancillería de Ecuador, "Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región", (2018), https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/04/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/

15 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNDOC-, "Impacto de la Pandemia Covid-19 en la trata de personas", (2020), https://www.unodc.org/documents/ropan/2020/Impacto_del_Covid_19_en_la_trata_de_personas.pdf

16 Corte Constitucional de Colombia, "Sentencia C-067/03 – Bloque de Constitucionalidad", (2003), https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm

17 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, "Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos", (2021), https://www.cancilleria.gov.co/estatuto-temporal-proteccion-migrantes-venezolanos

18 GTDFI, *Comentario general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas*, 2012, disponible al siguiente enlace: https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/WGEID/98/2; y GTDFI, *Comentario general sobre los niños y las desapariciones forzadas*, 2012, disponible al siguiente enlace: https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/WGEID/98/1.

No se trata sólo de la tortura íntima de no saber qué pasó, el darse con los portazos de la justicia, la imposibilidad de tener respuestas, sino que también se dan unas implicaciones económico-sociales y culturales muy fuertes: tener que lidiar con la desaparición de un ser querido implica, para círculos sociales y para familias enteras, quedarse en una situación de ulterior vulnerabilidad.[19] Muchas personas lo pierden todo para poderse dedicar a la búsqueda de su ser querido y esta es una forma de evidente revictimización.

Hay un tercer nivel de victimización conformado por la sociedad en su conjunto. Ninguna sociedad puede mirar hacia el futuro si no se establece qué pasó con las personas desaparecidas y no se fijan las responsabilidades correspondientes. Un lema recurrente en contextos postconflicto o postdictaduras es "hay que pasar la página". Sin embargo, no se puede pasar la página, sin antes leerla.

En un estudio desarrollado en 2020 por el Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR) se concluyó que "la brutal violencia de las pandillas ha obligado a casi 800.000 personas a huir internamente y a través de las fronteras del norte de Centroamérica"[20]. Cabe recordar que, en septiembre de 2020 el Grupo de Trabajo contra las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas publicó un informe acerca de las normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas,[21] en el cual señala que "la impunidad puede tener un efecto multiplicador, que causa más sufrimiento y angustia a las víctimas y sus familias". Esta consideración debe representar el punto de partida para cualquier política del futuro: si no se encara a la impunidad, no se puede avanzar.

El mismo estudio del Grupo de Trabajo destaca que "la comunidad internacional no debe permanecer neutral ante ese sufrimiento, sino que ha de reforzar las iniciativas de cooperación, aumentar la asistencia disponible a las víctimas y llevar a cabo investigaciones judiciales y enjuiciamientos a nivel local e internacional". Así, verdad y justicia van de la mano: no hay justicia sin verdad, y no hay verdad sin justicia.

Dicha coyuntura plantea retos para los gobiernos de los países de la región, que deben convertirlos en soluciones funcionales que permitan garantizar a lo largo del tiempo el Derecho de Protección Integral a la persona humana, y acatar los instrumentos suscritos en materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Para poder mirar hacia el futuro, es primero necesario encarar al pasado. Con respecto a la desaparición forzada de personas, sigue existiendo un estereotipo profundamente arraigado, de acuerdo con el cual se trataría de un fenómeno "del pasado" y relacionado sólo con algunos Estados de América Latina y las dictaduras militares. Desafortunadamente, no hay nada más lejos de la realidad: no se trata de algo que "quedó en el pasado" y, en la sola América Latina, es una realidad que sigue aquejando al continente entero e, incluso, tiene nuevas características y formas. Más en gene-

19 GTDFI, *Estudio sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales*, UN Doc. A/HRC/30/38/Add.5, de 9 de julio de 2015.

20 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-, Informe Mensual de las Américas, (2020), https://www.acnur.org/5e5598334.pdf.

21 El informe se encuentra disponible al siguiente enlace: https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/45/13/Add.3. El párrafo citado es el 94.

ral, se trata de un crimen que tiene un alcance global, a todas las latitudes, e inclusive en la actualidad[22].

Es de por sí problemático hablar de "desapariciones del pasado", porque, jurídicamente, se trata de un delito permanente y una violación continuada de múltiples derechos humanos,[23] lo que significa que, aun cuando la desaparición forzada de una persona haya comenzado, por ejemplo, en los años 70 y su suerte y paradero permanecen desconocidos, el delito se sigue cometiendo hoy en día y se siguen violando los derechos humanos tanto de la persona desaparecida como de sus familiares. Esto tiene implicaciones jurídicas, pero también sociales: una sociedad, para poder avanzar, tiene que conocer la verdad sobre lo acontecido en el pasado y, en particular, sobre la perpetración de graves crímenes.

Esto se puede apreciar claramente en un contexto donde prolifera la criminalidad organizada: a lado de la desaparición forzada "clásica", de hecho, existen hoy nuevos actores que utilizan el mismo delito y lo declinan de otra forma, ampliando el número, el margen de personas victimizadas y, en definitiva, llegando a golpear a la colectividad entera.[24]

Lamentablemente se puede ver como este fenómeno ha permanecido en la sociedad, ya que la ausencia de respuestas eficaces ha permitido la repetición de las violaciones e incluso un empeoramiento de la situación.

El caso de México es uno de los ejemplos más evidentes,[25] pues ha sido reconocido por las propias autoridades como una verdadera "crisis humanitaria", en lo que fue la llamada o mal llamada "guerra sucia", además de nuevos perpetradores del delito, también hay nuevas categorías de víctimas. Los casos de ese entonces siguen en su gran mayoría sin resolver, en términos de ausencia de verdad y de impunidad.

En este momento, entre las miles y miles de víctimas que se conocen en México, hay algunos casos que cumplirían con el retrato o el perfil de víctima que se conocía en el pasado. Sin embargo, si históricamente la mayoría de los desaparecidos son hombres (y, en este marco, las mujeres se consideran víctimas en su calidad de familiares de la persona desaparecida que reivindican verdad y justicia), en la actua-

22 En este sentido, véase Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), *Informe anual de 2021*, UN Doc. A/HRC/48/57 de 4 de agosto de 2021, disponible al siguiente enlace: https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/48/57.

23 Citroni, G., "¿Hasta cuándo? Reflexiones sobre el carácter continuo o permanente de la desaparición forzada de personas y las correspondientes obligaciones estatales y derechos de las víctimas", en Spigno, Estrada Marún, Balderas Cardona (coord.), "*El Estudio Internacional y Regional de los Derechos Fundamentales: Los derechos de las víctimas de desaparición forzada de personas en el sistema interamericano"*, Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2020, pp. 347-393.

24 Ansolabehere K., Frey B. y Payne L. (coord.), *Disappearances in the Post-Transition Era in Latin America*, Oxford University Press, 2021.

25 Véanse también: Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso *Radilla Pacheco* v. *México*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, Ser. C No. 209, disponible al siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf, Caso Alvarado Espinoza y otros v. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018, Ser. C No. 370, disponible al siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf; y *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, 2019, disponible al siguiente enlace: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-09/lib_DesaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf.

lidad en México hay una cantidad considerable de mujeres (niñas y adolescentes) desaparecidas.

México, junto con los países del llamado triángulo norte centroamericano (es decir, El Salvador, Guatemala y Honduras), están conociendo un fenómeno que no tiene antecedentes, es decir la desaparición de personas migrantes. Se ha observado que, en el camino hacia "el Norte", ya sean Estados Unidos o Canadá, la gran mayoría de personas en situación de movilidad humana que desaparece, lo hace en México o ya estando en la frontera con Estados Unidos.

La desaparición forzada de personas migrantes tiene características propias y una complejidad específica: si bien el sufrimiento para las personas involucradas es el mismo, las dificultades a las que se enfrentan los familiares de las personas desaparecidas son únicas.[26] Al respecto se debe resaltar la complejidad que la caracteriza, pues implica a familiares que se encuentran en distintas latitudes y que en razón a ello no pueden poner en conocimiento de las autoridades competentes el carácter de desaparecido que ha adquirido su familiar.

Se empieza también a ver un elemento importante: la desaparición forzada es un crimen de extrema gravedad. Sin embargo, cuando afecta a ciertas personas, que pertenecen a categorías vulnerables, frecuentemente es más tolerada o considerada "aceptable", cualquier futuro que se quiera pensar para América Latina, no puede prescindir de dar una respuesta a este fenómeno y de reconocer que no se puede considerar que existan personas invisibles, desechables o cuya desaparición forzada es "aceptable".

Un escenario que ofrece un contraste ante la misma problemática corresponde a las desapariciones de defensores de derechos humanos en Honduras y, en parte, Guatemala, o El Salvador[27]. Se puede afirmar que nos estamos enfrentando una "nueva pandemia" si se considera el número de casos de desaparición forzada de personas defensoras de los derechos humanos Sin embargo, los Estados donde se está dando ese fenómeno son aquéllos que también están caracterizados por una alta tasa de impunidad. De esto se desprende que la impunidad va de la mano con la repetición de violaciones de los derechos humanos y facilita su comisión. Si no se soluciona esto, no se puede pensar o no se puede plantear un futuro caracterizado por estabilidad o seguridad.

El caso de los pueblos indígenas: los derechos de los olvidados

Según el Banco Mundial, hay aproximadamente 476 millones de indígenas en más de noventa países del mundo28, que se caracterizan por ser universos sociales ba-

26 Citroni, G., "*The First Attempts in Mexico and Central America to Address the Phenomenon of Missing and Disappeared Migrants*", en *International Review of the Red Cross*, No. 905, 2017, pp. 735-757; Duhaime B., Thibault A., *Protection of Migrants from Enforced Disappearance: A Human Rights Perspective*, en *International Review of the Red Cross*, No. 905, 2017, pp. 569-587; y GTDFI, *Informe acerca de las desapariciones forzadas en el contexto de la migración*, UN Doc. A/HRC/36/39/Add.2 de 28 de julio de 2017, disponible al siguiente enlace: https://www.undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/36/39/Add.2.

27 CIDH, *Directrices básicas para la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en el Triángulo Norte*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 110 de 1º de junio de 2021, disponible al siguiente enlace: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Directrices-TrianguloNorte-es.pdf.

28 Banco Mundial, *Pueblos Indígenas*, 2021: https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples#1

sados en comunidades con organizaciones, costumbres, tradiciones, redes sociales y prácticas ancestrales propias que generan derechos y obligaciones para sus miembros.

A pesar de sus diferencias culturales, los pueblos indígenas de todo el mundo comparten problemas comunes relacionados con el reconocimiento de sus identidades, sus formas de vida y el derecho a sus territorios y recursos naturales tradicionales con los que tienen vínculos ancestrales colectivos y de los que depende su identidad cultural, medios de subsistencia y bienestar físico y espiritual.

Muy a menudo sus culturas son amenazadas y la protección y la promoción de sus derechos coartadas, hasta el punto de que en varias zonas del planeta los pueblos indígenas siguen experimentando el legado de la colonización y son frecuentemente marginados y sometidos a discriminación. Corren el riesgo de sufrir pobreza, racismo, violencia y abusos, como también la degradación y saqueo, o incluso la expulsión de sus tierras, que suelen ser ricas en recursos naturales y por lo tanto objeto de interés de agentes estatales y no estatales para llevar a cabo grandes proyectos económicos extractivistas como explotaciones petrolíferas, mineras, infraestructuras que alteran el ecosistema o explotaciones agrícolas o forestales de monocultivos en detrimento de la flora y fauna nativa, entre otros.

Quienes se atreven a luchar por sus derechos y denunciar las injusticias acaban sufriendo ataques y amenazas violentas, vigilancia ilegal, prohibiciones de viaje, chantaje, acoso sexual y otras formas de violencia y discriminación mayores como asesinatos selectivos o desapariciones forzadas, todo ello en muchas ocasiones con el apoyo o la connivencia del Estado.

En su último informe, presentado en 2020 durante el 45º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, Antonia Urrejola Noguera, entonces Relatora Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, alarmó sobre la "brecha de implementación" y la creciente violencia y criminalización contra los pueblos indígenas en muchos países del mundo[29].

La situación es profundamente preocupante sobre todo en América Latina, donde, a pesar de los progresos realizados en el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas y en relación con sus derechos en los marcos jurídicos de los Estados, los ataques a los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas sigue siendo motivo de grave preocupación.

La progresiva evolución del régimen de protección de los pueblos indígenas

La lucha para el reconocimiento y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas ha sido parte del paulatino proceso global de reconocimiento de la dignidad humana.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los dos Pactos Internacionales, de Derechos civiles y políticos y Derechos económicos, sociales y culturales, ambos de 1966, llevaron a la afirmación de los que se denominan respectivamente derechos de primera y segunda generación, proclamando como ideal común para to-

29 Consejo de Derechos Humanos 45º período de sesiones, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 2020: https://undocs.org/es/A/HRC/45/34

dos los pueblos y naciones del mundo la titularidad del individuo sobre los derechos. No obstante, este reconocimiento de los derechos individuales ha ido evolucionando y ampliándose a la diversidad y, por consiguiente, a la titularidad colectiva de los derechos, considerando de manera especial la realidad de las culturas indígenas.

Pese a que el tema indígena fue incorporado a la discusión internacional desde el segundo decenio del siglo XX, fue después del fin de la guerra fría, y con el avance de la globalización, que se inició el proceso de desplazamiento desde el orden privado hacia el orden público, y desde el derecho individual al derecho colectivo,[30] lo que propició la reafirmación de aquella continua lucha que los pueblos indígenas estaban llevando adelante, en la búsqueda del reconocimiento de sus derechos específicos.

De hecho, hasta la década de los años Setenta, solamente la Organización Internacional del Trabajo (OIT) había expresado un interés en los derechos de los pueblos indígenas. La extendida explotación del trabajo indígena había sido el centro de unos primeros estudios conducidos por la OIT ya en 1921, que llevaron a la adopción del primer instrumento internacional que trató exclusivamente de los derechos de los pueblos indígenas: el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales (Convenio 107) de 1957. Desafortunadamente, la carga integracionista, etnocéntrica y paternalista del Convenio generó un decidido rechazo por parte de muchos pueblos indígenas, que en definitiva desembocó en la corta historia del instrumento[31].

En aquel momento se hizo entonces evidente la necesidad de reconocer específicamente los derechos indígenas. El movimiento indígena poco a poco se fue fortaleciendo, incluso en la esfera internacional, teniendo como propósito este reconocimiento. En los decenios de 1960 y 1970 se crearon un gran número de organizaciones no gubernamentales de ámbito nacional e internacional que sacaron a la luz la discriminación y la violación sistemática de los derechos humanos que padecían los pueblos indígenas en todo el mundo.

De esta manera, gracias al fortalecimiento político-social de los movimientos étnicos y de los movimientos antirracista y antidiscriminación, así como a la aceleración de los procesos de descolonización, los derechos de los pueblos indígenas fueron paulatinamente llamando la atención de los órganos y organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

La cuestión de los derechos de los pueblos indígenas se planteó por primera vez en 1970, en el 23° período de sesiones de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en el contexto de su mandato básico de presentar recomendaciones a la Comisión de Derechos Humanos sobre la prevención de la discriminación de cualquier tipo en relación con los derechos humanos y las libertades fundamentales y la protección de las minorías raciales, nacionales, religiosas y lingüísticas.

En 1971, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías nombró a uno de sus miembros, José R. Martínez Cobo, en el cargo de Relator Especial, a quien encomendó un estudio de amplio espectro sobre la discriminación

30 Castro Lucic, Milka, *Los Pueblos Indígenas en Latinoamérica:eEntre la movilización y el derecho*, en Revista Del Cesla, vol. 1, núm. 13, 2010, pp. 197-210 Uniwersytet Warszawski Varsovia, Polonia.

31 Rodríguez-Piñero Royo, L., *"Pueblos indígenas y Derecho internacional: una historia incómoda"*, en *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, Estados y orden internacional*, Laura Giraudo (ed.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 94

de los pueblos indígenas y pidió que efectuara recomendaciones sobre medidas nacionales e internacionales encaminadas a erradicarla.

En su informe, notoriamente conocido como el Estudio de Martínez Cobo, los pueblos indígenas fueron presentados como aquellos grupos que:

> ... presentan una continuidad histórica con las sociedades que preceden la conquista y la colonización de sus territorios, que se consideran como distintos de los otros sectores de la sociedad dominante que controlan hoy estos territorios o de la cual son parte. Hoy en día constituyen sectores minoritarios de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica, sobre la base de su existencia continua como pueblo, de acuerdo a sus propios sistemas culturales, sus sistemas legales y sus instituciones sociales[32].

Este informe sentó las bases para la creación, en 1982, del primer mecanismo de las Naciones Unidas dotado de un mandato para abordar exclusivamente las cuestiones relativas a los pueblos indígenas: el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas.

En 1985, mediante Resolución 40/131 de la Asamblea General, las Naciones Unidas crearon el Fondo de las Naciones Unidas de contribuciones voluntarias para las poblaciones indígenas con el fin de prestar asistencia financiera a representantes de comunidades y organizaciones indígenas para que participasen en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas.

En 1986 la OIT revisó el Convenio Nº 107 de 1957, remplazándolo por el Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de 1989, en el que por primera vez se reconocieron en un tratado internacional los derechos de los pueblos indígenas. Hoy en día el Convenio Nº 169 aún representa el único instrumento internacional legalmente vinculante que reconoce específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

A esto deben sumarse los acuerdos internacionales que se han venido alcanzando desde los años Noventa, y que han representado un antes y un después en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, reconociendo la dignidad inherente y la contribución única de estos al desarrollo y la pluralidad de la sociedad. Entre los más destacados están: la Cumbre para la Tierra (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995).

Al mismo tiempo, se desarrollaron diversas iniciativas dentro del sistema de Naciones Unidas, con una atención cada vez mayor hacia los derechos de los pueblos indígenas, entre otras, la proclamación de 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo y la aprobación, en virtud de las resoluciones 48/163 y 59/174, respetivamente del Primer (1995-2004) y del Segundo (2004-2015) Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, que fueron acompañados por la creación de fondos fiduciarios para financiar proyectos y programas de ambos Decenios.

De esta manera, a finales del siglo XX los pueblos indígenas se impusieron como nuevos e inesperados actores en las agendas de las organizaciones internacionales,

32 "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas" (E/1982/34)

las que se vieron obligadas a reconocerlos como sujetos colectivos con dimensiones económicas, jurídicas y políticas propias.[33]

En 2000 fue establecido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, como órgano asesor del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), con el mandato de examinar las cuestiones indígenas relacionadas al desarrollo económico y social, la cultura, la educación, la salud, el medio ambiente, los derechos humanos, así como formular recomendaciones al sislozanotema de las Naciones Unidas.

En 2001, se nombró el primer Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (que después pasó a denominarse Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas), cuyas tareas incluyen: examinar las formas de superar los obstáculos existentes para la plena y eficaz protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas; definir, intercambiar y promover las buenas prácticas; acopiar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes sobre las presuntas violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y formular recomendaciones y propuestas sobre las medidas y actividades apropiadas con el fin de prevenir y corregir dichas violaciones.

En 2007, a través de la Resolución 6/36, el Consejo de Derechos Humanos estableció el Mecanismo de expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas con el fin de proporcionar al Consejo de Derechos Humanos asesoría temática en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

En el mismo año, el 13 de septiembre de 2007, después de más de 22 años de discusiones en el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas creado por la Comisión de Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la histórica Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta Declaración es el producto de un largo proceso que empezó en 1993, en la que intervinieron, además del Grupo de Trabajo, en colaboración con organismos gubernamentales, indígenas y otros participantes no gubernamentales.[34]

El artículo 1º de esta Declaración, establece que los indígenas tienen derecho, tanto como pueblos y como personas, a disfrutar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales que han sido reconocidos en los principales instrumentos internacionales sobre la materia. Así, pues, el estándar mínimo de derechos de los pueblos indígenas se articula, a su vez, en cinco dimensiones: el derecho a la no discriminación; el derecho al desarrollo y el bienestar social; el derecho a la integridad cultural; el derecho a la propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos naturales; y el derecho a la participación política[35].

33 Castrillón Orrego, Juan Diego, *Globalización y derechos indígenas: el caso de Colombia*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, 117.

34 La Declaración fue primero aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su primer período de sesiones, celebrado en junio de 2006 y al año siguiente sometida a aprobación de la Asamblea General.

35 Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos* humanos, 2018. https://www.ohchr.org/documents/publications/undripmanualfornhris_sp.pdf

Asimismo, en el plano regional se promovieron iniciativas importantes, entre las que cabe recordar la aprobación por la Organización de los Estados Americanos (OEA) de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 14 de junio 2016, después de un proceso de negociación que duró diecisiete años.

A pesar de los avances logrados en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, los instrumentos internacionales de derechos humanos no bastan para garantizar su supervivencia, bienestar y dignidad, si no hay un compromiso fuerte por parte de los Estados en llevar a la práctica dicha normativa.

La situación de los pueblos indígenas en América Latina

En América Latina confluye una geografía de pueblos y culturas de profunda riqueza y diversidad. Se estima que en la región viven 826 pueblos indígenas diferentes que representan un total cercano a los 58 millones de hombres y mujeres, lo que equivale al 8% de la población de la región, que es la proporción más elevada de todas las regiones del mundo[36]. En algunos casos ocupan territorios ricos en recursos naturales o estratégicos, lo que hace que sean objeto de una incesante agresión para despojarlos de esas tierras, llegando incluso a su eliminación física, como el caso de los ataques a los pueblos amazónicos. En otros casos ocupan territorios inaccesibles o de poca productividad agrícola y con graves problemas de comunicación y de servicios, a los que fueron desplazados por los procesos de dominación colonial y nacional. Son los territorios que el antropólogo mexicano Aguirre Beltrán denominó "regiones de refugio"[37].

A fines del siglo XV los europeos llegaron a América buscando rutas alternativas para el comercio con Asia de especias y productos de lujo. De forma paulatina fueron descubriendo un continente entero, poblado por otras personas, a quienes llamaron "indios" por considerarlos inicialmente habitantes de la India, que tras salir del error llamaron las "Indias Occidentales".

A partir de aquel momento las derrotas militares y el despoblamiento determinaron la conquista europea e inauguraron un ciclo de extensa duración histórica que modificó radicalmente la fisonomía de estas poblaciones. El poder colonial creó varias formas de dominación y explotación sobre los pueblos indígenas, desde la pérdida total de soberanía de los pueblos y naciones indígenas, hasta la suscripción de tratados o acuerdos constructivos para el ejercicio de diversas formas de autogobierno.

Estos habitantes originarios de América fueron despojados progresivamente de sus tierras ancestrales, al considerarlas terra nullius, es decir, territorios sin dueño o "tierra de nadie". Un concepto que más tarde integró la denominada doctrina del descubrimiento, la cual, en los siglos XVII, XVIII y XIX, otorgó a las potencias coloniales que "descubrían" nuevos territorios, un título legítimo para la adquisición de la propiedad de las tierras indígenas mediante su ocupación efectiva. Privados de la soberanía sobre su territorio, los pueblos originarios perdieron su hábitat natural, es decir, sus espacios de organización política, social y económica, y también de su propia cultura, marcada por sus cosmovisiones y modos de vinculación con la naturaleza.

36 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe*, 2021, 28: https://www.fao.org/3/cb2953es/cb2953es.pdf

37 Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Regiones de Refugio: el desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizo América*, México: Fondo de Cultura Económico, 1991.

Durante el largo proceso de conquista y colonización, los europeos recurrieron a su poder militar, la religión, la cultura y el lenguaje para dominar a los grupos indígenas con el fin de extraer los ricos recursos naturales del continente.

Su mano de obra fue explotada tanto en la extracción como en la explotación de las tierras y de los recursos naturales. Si en los primeros años de la conquista se forzó el trabajo de las comunidades nativas y se concedió su explotación a algunos colonos, con el tiempo se fueron creando instituciones específicas para aprovechar el trabajo de la población indígena, como el régimen de encomiendas como adaptación de fórmulas similares existentes en la península Ibérica durante la Edad Media, que suponía en la práctica el sometimiento de las comunidades nativas, su asentamiento en núcleos poblacionales y su conversión en una mano de obra al servicio del encomendero, que cobraba los tributos debidos al rey.

De esta manera, por medio de masacres, guerras, conversión religiosa forzosa, desplazamiento de sus territorios, sistemas de trabajo forzosos y otros, la colonización impuso por siglos un modelo de subordinación indígena, que acabó en una esclavitud encubierta, basada en la ideología de la "inferioridad natural de los indios", llevando en algunos casos incluso a la eliminación de pueblos enteros.

Este régimen de desposesión y presión creciente sobre las tierras indígenas, utilización abusiva de la mano de obra indígena y abolición del autogobierno, se extendió con campañas militares hasta el siglo XIX[38], para luego profundizarse con los procesos independentistas. Efectivamente, la independencia de la corona española no significó la ruptura de la sujeción colonial. A pesar de participar en las revoluciones independentistas bajo la promesa de mayor igualdad, después de la instauración de los nuevos Estados esta promesa no se cumplió.

Con las independencias latinoamericanas se importó el modelo centralizado de política y de derecho de claro tenor eurocéntrico, basado en marcos jurídicos que privilegiaban las formas privadas de propiedad y establecían la primacía del derecho individual por sobre el colectivo. Al representar los indígenas un obstáculo a este proyecto liberal modernizante del Estado-nación, se impuso en todos los países latinoamericanos la homogeneización cultural forzada.

Así, a los proyectos de exterminio, que imperaron durante el siglo XIX, le siguieron políticas orientadas a procurar la integración vía asimilación de las poblaciones indígenas. De este modo, con la consolidación de los nuevos Estados nacionales no solo tuvo lugar un segundo ciclo de desterritorialización de los pueblos indígenas, con graves consecuencias sobre sus condiciones de vida sino también, como parte del paradigma civilizatorio, se promovieron políticas de integración orientadas a romper con las identidades étnicas en favor de las nacionales en un proceso que los antropólogos denominan etnocidio.[39]

Por su parte, las políticas liberales de los neo-Estados nacionales latinoamericanos dieron continuidad a las coloniales, siguiendo con la promoción de la empresa civilizatoria y evangelizadora de los europeos y la minimización de los pueblos indígenas[40].

38 Toledo Llancaqueo, Víctor, *Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004 ¿Las fronteras indígenas de la globalización?,* en Pueblos Indígenas, Estado y Democracia, Pablo Dávalo (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2005.

39 Báez-Jorge, Felix, *Memorial del etnocidio,* Xalapa: Universidad Veracruzana, 1996.

40 Clavero, Bartolomé, *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones*

Con la llegada del siglo xx, si bien, a través de instrumentos de dominación y de exclusión de los pueblos originarios, los sistemas jurídicos nacionales de los países latinoamericanos seguían frenando su integración, los avances internacionales empujaron a los Estados hacia la adopción de reformas históricas a través de las cuales las demandas de tierras y territorios, así como de autogobierno y autodeterminación impulsaron grandes cambios.

De las constituciones multiculturales a la desprotección sustancial

La paulatina conquista de un espacio sociopolítico por parte de las culturas indígenas después de varios siglos de opresión colonial y postcolonial ha sido uno de los hechos más importantes del siglo xx.

Hacia finales del siglo xix y principios del siglo xx, surgió el movimiento indigenista que, fuertemente influenciado por la Revolución mexicana de 1910, y luego por la Revolución bolchevique de 1917, empezó a plantear la situación indígena como "problema social" vinculado a la tierra, la educación, la lengua o la autodeterminación, en diferentes encuentros internacionales realizados en América Latina. Todo esto hizo que el tema de lo indígena tomase actualidad, lo que llevó a la celebración del Primer Congreso Indigenista Interamericano y la consiguiente adopción de la Convención de Pátzcuaro de 1940, que dio origen posteriormente al Sistema Indigenista Interamericano[41].

Sin embargo, no fue hasta mediados del siglo xx que las Constituciones comenzaron a reconocer la existencia real de los indígenas[42].

En efecto, en 1938 la Constitución de Bolivia, en su artículo 165 reconoció y garantizó la existencia legal de las comunidades indígenas, estableciendo también que las leyes deben sancionarse tomando en cuenta las diferencias regionales (art. 166). Estas mismas condiciones se mantuvieron en la Carta fundamental aprobada en 1945. En su Constitución de 1934 Brasil estableció normas difusas respecto de sus poblaciones originarias. En 1906 Ecuador modificó su Constitución para brindar protección a la "raza india" en su artículo 128, precepto que fue ampliado en 1929 y 1945 para reconocer como lengua nacional el quechua y otras lenguas y la propiedad comunal. En la Constitución de 1946 se estableció claramente la tarea de "propender eficazmente a la cultura del indígena y del campesino".

En las constituciones guatemaltecas de 1945, 1956 y 1965 se abogó por una "política integral" para el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos indígenas y se ordena la dictación de Leyes especiales. En 1941 el artículo 145 de la Constitución de Panamá reconoció a las Guacas indígenas como parte de la nación, para luego indicar en la Constitución de 1946 que el Estado debe dar protección especial a las colectividades campesinas e indígenas para integrarlas más efectivamente al país.

---

mestizas, México, D.F., Siglo XXI Editores, 2008, 29.

41 Roberto Pineda C., *El Congreso Indigenista de Pátzcuaro, 1940, una nueva apertura en la política indigenista de las Américas*, Baukara. Bitácoras de antropología e historia de la antropología en America Latina, num., 2012, pp10-28.

42 Domingo Namuncura, Jorge Pinto, Fernando Pairican, Elisa Loncon, Luis Cortés, Yasna Provoste, Delia Condori, Paloma Hucke, Elizabeth Licanqueo, Clorinda Cuminao, Margarita Calfio, Graciela Huinao, Lautaro Loncon, *Nueva Constitución y Pueblos Indígenas*, Pehuén Editores, Santiago, 2016, 26-35.

En 1947 la Constitución de Venezuela establece el deber del Estado de "procurar la incorporación del indio a la vida nacional", entregando a una legislación especial el tratamiento de este precepto.

Estas primeras reformas eran aún guiadas por políticas integracionistas y poco participativas, dominadas por concepciones paternalistas y asimilacionistas que buscaban integrar a los indígenas al mercado ya que se les consideraba como un obstáculo a la integración y desarrollo nacional, y solo concedieron algunos derechos específicos a las comunidades indígenas.

Pese a ello, contribuyeron a fomentar un proceso de movilización social de envergadura liderado por las organizaciones indígenas, cada vez más coordinadas, que empujaron a posicionar los derechos de los pueblos indígenas en las legislaciones y la institucionalidad de los Estados latinoamericanos.

En concomitancia con los avances internacionales, varios académicos, actores de la sociedad civil, y organismos intergubernamentales promovieron importantes iniciativas regionales, entre los cuales destacan las tres declaraciones de Barbados, promulgadas entre 1970 y 1990 con la finalidad de articular un conjunto de demandas por el reconocimiento y la inclusión de las poblaciones indígenas de América Latina.

En 1971 la Primera de estas declaraciones afirmó el derecho de los pueblos indígenas a "experimentar sus propios esquemas de autogobierno, desarrollo y defensa, sin que estas experiencias tengan que adaptarse o someterse a los esquemas económicos y sociopolíticos que predominen en un determinado momento".

Diez años más tarde, en 1981, en la Declaración de San José sobre el Etnocidio y el Etnodesarrollo, se proclamó la necesidad de contrarrestar el etnocidio y de poner en marcha un proceso de auténtico etnodesarrollo, es decir, el establecimiento y la aplicación de políticas tendientes a garantizar a los grupos étnicos el libre ejercicio de su propia cultura[43].

En aquellas décadas se celebraron una serie de congresos indigenistas, que culminaron en 1985 en el IX Congreso en Santa Fe de Nuevo México, en el cual se instó a los Estados a adoptar medidas y a adecuar sus ordenamientos jurídicos con el objetivo de reconocer el carácter y naturaleza multiétnica y multilingüe de sus respectivas sociedades naciones así como a poner en marcha acciones legales que garantizaran a los pueblos indígenas y comunidades "étnicas" el acceso a la estructura jurídica y política de los Estados nacionales.

Asimismo, se hizo un llamado a la Asamblea General de la OEA para que la Comisión informara anualmente acerca de la situación de los pueblos indígenas en lo relativo a los derechos humanos; a adaptar las legislaciones de los Estados Miembros al derecho internacional en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas, y a que se estudiara la posibilidad de adecuar los sistemas penales y civiles a la especificidad sociocultural de los pueblos "indios" tomando en cuenta sus normas consuetudinarias[44].

Desde los años ochenta, a raíz de los procesos de apertura y liberalización de los regímenes y de la ola de democratización que salpicó la región, y por impulso también

43 Zolla, Carlos, Zolla, Emiliano, *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

44 CEPAL, *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Naciones Unidas, Santiago de Chile 32

de los avances internacionales, sobre todo de la aprobación del Convenio núm. 169 de la OIT, se empezaron a abrir espacios cada vez más significativos dentro de los Estados con el objetivo de substituir agendas políticas basadas en la asimilación del otro por otras enfocadas en el reconocimiento multicultural. De esta manera, este proceso emancipador de los pueblos originarios convirtió a América Latina en un "laboratorio constitucional" que llevó a cabo grandes procesos de reforma constitucional en la región[45].

En una primera etapa las nuevas demandas indígenas conformaron aquel fenómeno denominado por la politóloga norteamericana Donna Lee Van Cott "constitucionalismo multicultural"[46], dirigido a reconocer la preexistencia de las formaciones sociales y políticas indígenas, recoger sus demandas democráticas, reconocer además los derechos y garantías constitucionales basados en la pertenencia a una cultura nacional determinada, y distribuir el poder político del Estado de una manera que tome en cuenta las diferencias culturales.

Algunas de las primeras reformas constitucionales se llevaron a cabo en el contexto de procesos bélicos, como en Guatemala y en Nicaragua, además de Brasil. En 1985 Guatemala reconoció la configuración multiétnica, multicultural y multilingüe del país, así como el derecho a la identidad y además ciertos derechos específicos para grupos étnicos y comunidades indígenas. En 1987 Nicaragua declaró en su Constitución que "el pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica y parte integrante de la nación centroamericana", reconociendo además las lenguas de las comunidades indígenas de la Costa como "parte indisoluble del pueblo nicaragüense". En consecuencia, estableció su "derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones" y, por lo mismo, les garantizó "el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y representantes", garantizando también "la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres".

En Brasil, la Constitución Federal de 1988 rediseñó una nueva perspectiva basada en el multiculturalismo y en la apertura al diálogo intercultural con estos pueblos, poniendo en el centro la necesidad del reconocimiento de sus tierras, situándose así en el umbral de un segundo ciclo de reformas constitucionales.

Efectivamente, la década de los noventa inauguró un siguiente ciclo propicio para la aprobación de nuevas constituciones en el marco de la adopción del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo que, a diferencia de las promulgadas en la década anterior (Guatemala, Nicaragua y Brasil), no se limitaron a afirmar el derecho a la identidad, sino más bien avanzaron hacia una redefinición del carácter del Estado, convirtiendo el pluralismo jurídico en un principio constitucional. De este modo, los nuevos textos permitieron incorporar un nuevo y extenso listado de derechos indígenas, que incluían la oficialización de los idiomas indígenas, la educación bilingüe intercultural, los derechos de las tierras, la consulta indígena y

45 Yrigoyen Fajardo, Raquel, *Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en le horizonte del constitucionalismo pluralista*, en César Augusto Baldi (coord), *Aprender desde o Sul: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade Aprendendo desde o Sul*, 2015, 32.

46 Van Cott, Donna Lee, *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburg Press, 2000, 269.

nuevas formas de participación, reconociéndose además a las autoridades indígenas, sus propias normas y procedimientos.

El texto más representativo de este segundo ciclo de transformación es la Constitución que entró en vigor en Colombia en 1991. Universalmente reconocida y valorada como pluralista, incluyente y progresista, la Constitución colombiana de 1991, en sus artículos 246, 287 y 330, estableció que los territorios indígenas son entidades autónomas gobernadas por autoridades propias, que están facultadas para diseñar, implementar y administrar las políticas internas en materia social, económica y política, y pueden ejercer funciones jurisdiccionales en conformidad con el derecho consuetudinario indígena y se considera que tienen el mismo carácter legal que las reglamentaciones de los distritos y departamentos dentro del Estado colombiano.

Otro caso representativo es el de Perú, en cuya Constitución, vigente entre 1993 y 2002, se establecieron de manera taxativa el derecho a la identidad étnica y cultural, así como el reconocimiento y protección de la pluralidad étnica y cultural de la nación.

En 1992, Paraguay añadió un nuevo capítulo a su Constitución referido a los pueblos indígenas, declarándose como "un país pluricultural y bilingüe". La Constitución reconoció taxativamente la existencia de tales pueblos "definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo". En su artículo 63 estableció el derecho a su identidad cultural, sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, como también sus normas consuetudinarias para la regulación de su propia convivencia. Asimismo, en su reforma constitucional, vigente entre 1992 y 2001, México introdujo alguna forma de reconocimiento del pluralismo jurídico y la jurisdicción indígena.

En 1994, en la nueva Constitución boliviana se incorporó una diferente concepción de soberanía nacional, al declarar de manera expresa que Bolivia es una nación "libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República unitaria". Además, se estableció que los ciudadanos indígenas pueden postular a ser candidatos al Parlamento y directamente ser candidatos a la presidencia de la República y que sus derechos sociales, económicos y culturales, y especialmente los relativos a sus tierras comunitarias, gozarán de plenas garantías.

En Venezuela, la Constitución de 1999 reconoció la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas, incluyendo un conjunto de artículos para proteger los derechos de los pueblos indígenas que conferían a estos grupos, por primera vez, la plena condición de ciudadanos, con disposiciones especiales respecto de la protección de sus culturas, idiomas, territorios, recursos naturales, formas consuetudinarias de organización social, salud, y otras cuestiones.

En la prima década del nuevo milenio los procesos constituyentes de Bolivia (2006-2009) y Ecuador (2008), que se dieron en el contexto de la aprobación de la declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), conformaron una nueva etapa de las reformas constitucionales que no se limitaron al principio de interculturalidad. Es decir, los pueblos indígenas dejaron de ser reconocidos como meras culturas diferentes para ser considerados como naciones originarias dotadas de autodeterminación. En esta nueva perspectiva, la Constitución es el fruto de un pacto de pueblos.

Así, la Constitución boliviana estableció la paridad entre la jurisdicción indígena en la conformación, por ejemplo, del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, mientras, la Constitución de Ecuador incorporó derechos para nuevos sujetos, como la naturaleza, en el marco de la cosmovisión indígena.

A través de estos ciclos de reformas constitucionales, en la mayoría de los países latinoamericanos, con la excepción de Chile y Uruguay, que aún no reconocen a los pueblos indígenas en la Carta Magna, se desafió la concepción tradicional formalista del derecho, y su histórico rol como instrumento de dominio colonial respecto de las minorías o mayorías indígenas, recurriendo a la Constitución como instrumento contra-hegemónico y descolonizador[47].

En su mayoría, los textos que surgieron de estas iniciativas incluyeron el reconocimiento de la naturaleza multicultural de las sociedades indígenas y la existencia de los pueblos indígenas como colectividades subestatales distintas, el reconocimiento del derecho consuetudinario indígena y de los sistemas de justicia indígena como parte del sistema jurídico nacional, los derechos y las garantías para proteger las propiedades indígenas de venta colectiva, desmembramiento o expropiación, la inserción de las lenguas indígenas como oficiales y la garantía de la educación (intercultural) bilingüe.

De esta manera, estas nuevas constituciones se plantearon como bases para la creación de sociedades democráticas y pluralistas en las que los indígenas puedan identificarse como un pueblo reconocido legalmente y poseedor de determinados derechos humanos. Asimismo, se produjeron cambios sustanciales en la arquitectura jurídica tradicional del constitucionalismo latinoamericano. Esta "cuarta ola de Constituciones"[48] posibilitó nuevas políticas orientadas a la creación de instituciones especializadas en el tema de los pueblos indígenas para abordar de forma más adecuada aspectos tales como la salud, educación, acceso y gestión de "recursos naturales", entre otros asuntos.

A pesar de los grandes avances logrados en el reconocimiento de algunos derechos y las demandas de las poblaciones indígenas, en especial en torno a la propiedad y el acceso a la tierra, las reformas no tuvieron el impacto esperado en la mejora de la calidad de vida de los indígenas, por lo que la justicia social de los pueblos nativos sigue siendo una tarea pendiente.

En América Latina los pueblos indígenas siguen viviendo una marginación política, social y económica que les ha relegado a condiciones de desigualdad, discriminación y extrema pobreza, que se materializan en la falta de acceso a derechos sociales básicos, como salud, educación, justicia y trabajo digno, según el último informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la aplicación del Convenio Núm. 169[49].

---

47 Perette, Carlos José, *La constitución multicultural, el Estado de derecho y la flexibilización de las formas jurídicas. Breve reseña de la justicia indígena del pueblo Chibuleo en Ecuador*, en *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, 2011. Nº5. pg.3-29.

48 Van Cott, Donna Lee, *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburg Press, 2000, 11.

49 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Aplicación del convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT. Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*, 2020: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publica-

El recién nombrado Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, Francisco Calí Tzay, en su informe temático dedicado al Covid-19, ha señalado que la pandemia tuvo un impacto muy grave en los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas, ya de por sí precario, y ha denunciado que la mayoría de los Estados no han incluido a los pueblos indígenas en sus planes de recuperación del Covid-19[50].

Peor aún, hoy en día en muchos países de la región latinoamericana la falta de respeto y protección de los derechos colectivos sobre la tierra de los pueblos originarios hace que su propia supervivencia como pueblo, como sus derechos individuales a la vida y a la integridad física, estén en riesgo.

En 2020 Antonia Urrejola Noguera, ex Relatora Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, advirtió que la intensificación de la competencia por los recursos naturales protagonizada por las empresas privadas, a veces con la complicidad del Gobierno, ha dado lugar a que las comunidades indígenas que intentan proteger sus tierras tradicionales pasen a ser los principales objetivos de una persecución, sobre todo cuando manifiestan su oposición a proyectos de gran envergadura en relación con las industrias extractivas, la agroindustria, las infraestructuras y las centrales hidroeléctricas[51].

A medida que los pueblos indígenas pasan a ser considerados ocupantes ilegales de sus propias tierras y se les imputan cargos penales por ocupación ilegal, pueden ser desalojados por la fuerza y expulsados de las tierras de las que dependen su subsistencia, su cohesión social y cultural y sus tradiciones espirituales.

Desde varios organismos e instituciones se alerta sobre las agresiones contra los defensores de los derechos humanos del medio ambiente, que entrañan asesinatos, desapariciones forzadas, desalojos forzosos, acoso judicial, detenciones y encarcelamientos arbitrarios, limitaciones a la libertad de expresión y la libertad de reunión, estigmatización, sometimiento a vigilancia, prohibición de viajar y acoso sexual.[52]

El papel de los movimientos indígenas en las actuales demandas democráticas latinoamericanas

Si bien el desarrollo legal y el alcance de las políticas implementadas en cada administración estatal son muy desiguales, los cambios acontecidos en las últimas tres décadas, que llevaron a la inclusión en las constituciones de muchos países latinoamericanos de los pueblos indígenas, a la regulación sobre los territorios indígenas a través del autogobierno, y a la aparición de nuevas formaciones políticas indígenas y a su presencia en instituciones nacionales y regionales, ha significado el fin de un largo periodo de invisibilidad, favoreciendo un surgimiento político de lo étnico.

---

tion/wcms_735627.pdf

50 Asamblea General en su 75º período de sesiones, *Las repercusiones de la enfermedad por coronavirus en los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas*, 2021: https://www.undocs.org/es/A/75/185

51 Consejo de Derechos Humanos 39º período de sesiones*, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 2018: https://www.refworld.org.es/pdfid/5ba3c6fd4.pdf

52 IWGIA, *El Mundo Indígena 2021*, 2021: https://iwgia.org/doclink/iwgia-libro-el-mundo-indigena-2021-esp/

Tras ese largo proceso de gestación y consolidación los movimientos indígenas irrumpieron en la escena pública, con el objetivo de consagrarse como actores fundamentales de la política latinoamericana y luchar para la inclusión de sus derechos entre las prioridades de las agendas políticas. De esta manera han aumentado su activismo y demandas de acceso político y social contra el legado de violencia, explotación y borrado cultural que dejó el colonialismo.

En los últimos años, en correspondencia con nuevas políticas económicas que promueven la inversión privada nacional y transnacional para el desarrollo de proyectos de explotación de recursos naturales (minerales, hidrocarburos y recursos hídricos para la generación de energía eléctrica, entre otros), los procesos de reconocimiento y protección jurídica de los derechos de propiedad de la tierra de los pueblos indígenas se han desacelerado progresivamente, lo que se ha traducido en una desprotección de sus derechos y los ha sometido a nuevas amenazas[53].

En particular, las fuertes disputas territoriales, las demandas de autodeterminación y los problemas ambientales, a causa de una despiadada opresión y explotación de la población indígena, sumado al modelo económico del extractivismo y los monocultivos, han hecho que aumenten considerablemente los conflictos étnicos, tanto con el Estado como con las empresas privadas.

Así, las luchas de los pueblos indígenas han ido adquiriendo una creciente importancia simbólica y estratégica, hasta el punto de que en algunos países las agrupaciones indígenas están a la cabeza de los movimientos sociales que luchan en contra de las desigualdades sociales.

En 2019 los movimientos indígenas bajaron a las calles junto a jóvenes, campesinos, pensionistas, sindicalistas, feministas, movimiento LGTBIQ+, para manifestar su malestar en grandes protestas y estallidos sociales, que tras un paréntesis al comienzo de la pandemia de covid-19, han reemergido con fuerza en varios países de la región en 2020 y 2021, marcando la actual coyuntura política latinoamericana. En todos estos casos se ha observado una constante criminalización de la protesta social contra los pueblos indígenas[54].

En Colombia, en 2021 las organizaciones indígenas de la llamada Minga Nacional, Social y Comunitaria se unieron al Paro Nacional de Colombia, un movimiento de protesta nacido para reivindicar soluciones económicas, educativas y de orden público contra la profunda inequidad en la distribución de la riqueza, la pobreza, la pobreza extrema, y el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, en particular, educación, trabajo y salud, los altos niveles de violencia e impunidad, así como la discriminación étnico-racial y de género[55].

53 CEPAL, *Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*, 2020: http://www.filac.org/wp/wp-content/uploads/2020/06/Los-Pueblos-Indigenas-de-Am%C3%A9rica-lLatina-y-la-Agenda-2030-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf

54 IWGIA, *América Latina: crece la criminalización de defensores indígenas y ambientales*, 2021: https://www.iwgia.org/es/noticias/4310-am%C3%A9rica-latina-crece-la-criminalizaci%C3%B3n%20de-defensores-ind%C3%ADgenas-y-ambientales.html

55 Amazon Frontlines, *Violaciones de derechos humanos en las protestas del Paro Nacional en Colombia Análisis de contexto e implicaciones de la movilización popular, étnica y campesina en Colombia*, 2021: https://www.amazonfrontlines.org/chronicles/violaciones-derechos-humanos-en-protestas-colombia/

En Paraguay colectivos de indígenas y campesinos salieron a la calle de Asunción, en septiembre de 2021, para protestar contra la ley de tierras que aumentó la pena de prisión, de cuatro a seis años de cárcel, para quienes "ocupen ilegalmente" propiedades privadas56. En Bolivia siguen protestando contra la política económica gubernamental y la situación de "marginación" que viven las comunidades indígenas del país[57].

En Brasil la agenda del Presidente Jair Bolsonaro ha llevado a la deconstrucción de políticas económicas y sociales públicas, que ha supuesto un aumento de incendios en áreas de preservación ambiental, de invasiones de ocupantes ilegales, de extractores de madera y de otros minerales, y un incremento de muertes de líderes de los movimientos de preservación de la selva amazónica y de la población indígena. Contra la agenda anti-indígena y por la defensa de sus territorios, en el verano de 2021 se realizó la mayor movilización de la historia del movimiento indígena de Brasil, reuniéndose etnias y organizaciones indígenas en la capital, Brasilia, con el objetivo de ser tenidos en consideración por el Congreso y la Corte Suprema, en la discusión pública sobre proyectos económicos que ponen en serio riesgo el futuro de sus derechos y territorios[58].

En Chile ha tenido lugar uno de los casos más emblemáticos de América Latina, donde los derechos de los pueblos indígenas se ven constreñidos por disposiciones constitucionales que permiten la apropiación de sus recursos naturales, como el agua y los minerales del subsuelo. Si bien este país ratificó el Convenio N° 169 de la OIT y adhirió a las Declaraciones de Naciones Unidas y de la OEA sobre Derechos de Pueblos Indígenas, el marco legislativo chileno limita la aplicación de estos estándares internacionales[59].

En 2019, cuando el país se vio golpeado por un estallido social sin precedentes, que luego desembocó en la convocatoria de un proceso constituyente, los pueblos indígenas, sobre todo los mapuches que viven en las regiones de la Araucanía y el Biobío, y que muy a menudo son objeto de persecución y estigmatización, se manifestaron junto a estudiantes, trabajadores, jubilados y colectivos de mujeres, contra la expropiación injusta de sus tierras ancestrales, convirtiéndose en un símbolo de la resistencia ciudadana frente al sistema autoritario y excluyente del Presidente Pinera[60]

Las políticas de criminalización de la protesta social mapuche, el uso excesivo de la fuerza para reprimirla y la militarización de las comunidades aplicadas por el go-

---

56 BBC Mundo, *Las violentas protestas en Paraguay contra la modificación de una ley que castiga la invasión de terrenos privados*, 2021: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58750276

57 Europaress, *Indígenas de Bolivia piden una reunión con el relator de la ONU para tratar su "marginación"*, 2022: https://www.europapress.es/internacional/noticia-indigenas-bolivia-piden-reunion-relator-onu-tratar-marginacion-20220215180515.html

58 France24, *Indígenas brasileños inician semana de protestas contra políticas de Bolsonaro*, 2021: https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210823-ind%C3%ADgenas-brasile%C3%B1os-inician-semana-de-protestas-contra-pol%C3%ADticas-de-bolsonaro

59 IWGIA, *Pueblos indígenas en el proceso Constituyente de Chile: un desafío pendiente*, 2020: https://www.iwgia.org/es/noticias/3939-pueblos-ind%C3%ADgenas-en-el-proceso-constituyente-de-chile-un-desaf%C3%ADo-pendiente.html

60 BBC Mundo, *Chile: con marchas y algunos episodios de violencia vivió el país su segundo aniversario del "estallido social"*, 2021: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58963040

bierno el Presidente Piñera se ha mantenido e incluso acentuado durante el 2020 y el 2021, agravando la marginación histórica ya existente.

El 2021 la lucha indígena llegó también hasta la ciudad escocesa de Glasgow en la cual se celebró la COP26, la Conferencia sobre el Cambio Climático[61], recordando la importante contribución que pueden hacer los pueblos indígenas en lo que respecta a garantizar una mejor conservación y adaptación al cambio climático, así como estrategias de mitigación.

Analizar la articulación de las organizaciones regionales y subregionales de América Latina y el Caribe con organizaciones supranacionales para ofrecer soluciones en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y régimen de población migrante desplazada y refugiados en el contexto de la pandemia de la Covid-19.[62]

En este apartado se pretende analizar el reciente encuentro entre los Organismos regionales y subregionales que representan a la región latinoamericana y los representantes de la Unión Europea (en adelante UE), reunión mediada por la tecnología que mediante plataformas virtuales, contó con un escenario de encuentro a fin de trazar compromisos sólidos de cara a la recuperación de la región de los impactos negativos generados por la coyuntura de salud pública actual.

Latinoamérica se vio representada por los presidentes de siete países que en 2021 ejercían las presidencias de las organizaciones como sigue:

> (1)Brasil, Presidencia pro tempore del Mercosur durante el segundo semestre de 2021; Colombia, Presidencia pro tempore de la Alianza del Pacífico en 2021, de la Comunidad Andina durante el primer semestre de 2021, y del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) en 2021; Costa Rica, Presidencia pro tempore del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) durante el primer semestre de 2021; Ecuador, Presidencia pro tempore de la Comunidad Andina durante el segundo semestre de 2021; Guatemala, Presidencia pro tempore del SICA durante el segundo semestre de 2021; México, Presidencia pro tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2020-2021; Surinam, Presidencia pro tempore del Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (Cariforum) durante el primer emestre de 2021).

En materia de compromisos se resalta la voluntad de la UE de estudiar mecanismos que le permitan apoyar la producción y distribución de vacunas en la región, lo cual es adicional a las donaciones realizadas mediante el mecanismo COVAX y las donaciones de más de 10 millones de biológicos por parte de algunos Estados de la UE a países de la región.

En materia de capacidad de respuesta sanitaria en la región, se destaca el apoyo al Plan de Autosuficiencia Sanitaria para América Latina y el Caribe, elaborado por la

61 UN, *COP26: Pueblos indígenas, manifestaciones y un llamamiento para acabar la guerra contra la naturaleza*, 2021: https://news.un.org/es/story/2021/11/1499662

62 Reunión de los dirigentes de la UE y de América Latina y el Caribe: Aunar fuerzas para una recuperación sostenible tras la COVID - Comunicado de prensa de los presidentes Michel y von der Leyen. https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/12/02/eu-latin-america-caribbean-leaders-meeting-joining-forces-for-a-sustainable-post-covid-recovery/#:~:text=Los%20dirigentes%20de%20la%20Uni%C3%B3n,2%20de%20diciembre%20de%202021.&text=En%20ella%20han%20participado%20los,regionales%20y%20subregionales(1).

Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. De igual manera, respecto de una contribución sostenible en el largo plazo y como fruto de la reunión, se anunció que la UE destinará 3.400´millones de Euros para América Latina y el Caribe, los cuales ingresarán a la región por medio del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (2021-2027).

Respecto a ello y como novedad, se anunció la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+), el cual tiene por objetivo movilizar más de 12.000 millones de euros de inversión pública y privada en la región.

Asimismo, debe destacarse el compromiso trazado en torno al cambio climático y la pérdida de biodiversidad, frente a lo cual se hace manifiesto el entendimiento por parte de la UE de los factores anteriores como los más transnacionales de todos, pues aunque se origine en un lugar específico como el Amazonas, las consecuencias se reflejan a escala global, debido a la afectación ecosistémica. La UE prepara la iniciativa «Equipo Europa» para apoyar a los distintos organismos que contribuyen en la tarea de detener la deforestación en el Amazonas.

De manera semejante, es importante mencionar el lanzamiento de la "Pasarela Mundial" el pasado 1 de diciembre de 2021, una estrategia de conectividad de la UEcon los países ALC para identificar conjuntamente otros proyectos susceptibles de recibir recursos de cooperación, donde se priorizan iniciativas relacionadas con el desarrollo del potencial del hidrógeno verde o crear con la región de América Latina cadenas de valor sostenibles relativas a las materias primas. En palabras de Charles Michel - Presidente del Consejo Europeo:

> La reunión de dirigentes que celebramos hoy es un paso importante para reanudar el diálogo entre la UE y América Latina y el Caribe al más alto nivel, tras un paréntesis de seis años (...) Nuestra asociación estratégica tiene hoy más importancia geopolítica que nunca: juntos, la UE y América Latina y el Caribe suman casi un tercio de los miembros de las Naciones Unidas y cuentan con siete miembros en el G20. Podemos, por tanto, desempeñar un papel decisivo a la hora de definir la agenda multilateral y de abordar retos mundiales fundamentales como la Covid-19, el desarrollo sostenible y el cambio climático.

Recomendaciones

Respecto del permiso por protección temporal, recientemente aprobado en Colombia, se recomienda ofrecer asesoría al gobierno nacional para hacer seguimiento acerca de su efectividad en materia de control migratorio.

Relativo al delito de desaparición forzada, hay medidas comunes que se deben adoptar, como la tipificación de este y la adopción de políticas públicas específicas. Además, hay que adoptar también medidas "concretas", dirigidas a identificar a la población más vulnerable frente a ese delito, para luego enfocarse en la prevención. La comunidad internacional no debe permanecer neutral ante ese sufrimiento.

Sin embargo, para no repetir las violaciones del pasado, hay que entender a quiénes hay que proteger y cuáles medidas de protección se tienen que potenciar. Esto requiere la adopción de medidas específicas y, en este sentido, se han venido sentando principios rectores a nivel internacional.[63]

63 Véanse los Principios rectores adoptados conjuntamente por el Grupo de Trabajo y el Comité contra la Desaparición Forzada, disponibles al siguiente enlace: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Guidelines-COVID19-EnforcedDisappearance.pdf.

Con respecto a la aplicación del derecho a la verdad, se sugiere abordarlo desde el desarrollo de los Principios que se relacionan como sigue: cabe mencionar el Principio II de los Principios contra la Impunidad de las Naciones Unidas adoptados en el año 2005.[64] El derecho a la verdad ha sido reconocido inicialmente en el marco del Derecho Internacional Humanitario (Art. 32 del Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra). Posteriormente, este derecho se ha venido afirmando en el marco de la jurisprudencia y del derecho internacional de los derechos humanos, hasta que se ha consagrado en el Art. 24, párr. 2, de Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

En este sentido, el Principio II de los precitados Principios de las Naciones Unidas contra la Impunidad reza: "Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad sobre los acontecimientos sucedidos en el pasado, en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y de los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de estos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad, proporciona una salvaguarda fundamental contra la repetición de este tipo de violaciones".

Respecto de los movimientos sociales y su fortalecimiento, se sugiere ofrecer asesoría para que estos adquieran la connotación de organizaciones sociales y desde allí se desempeñen como veedores ciudadanos, garantes del control de los derechos civiles y así mismo se constituyan como un canal de denuncia de incumplimientos por parte de los Estados para lograr sanciones a estos. Modelo pedagógico de las organizaciones sociales sobra mayor fuerza, aprender haciendo, aprender resistiendo, aprender defendiendo [65].

Respecto de la frágil situación en materia de Derechos Humanos, y al retomar las características dadas a la nueva iniciativa regional «Equipo Europa» sobre seguridad y justicia para apoyar la cooperación birregional en materia de seguridad ciudadana, delincuencia organizada y Estado de Derecho, se sugiere incorporar capacitaciones relativas al ffortalecimiento en cultura democrática, educación en Derechos Humanos desde la primera infancia, participación ciudadana específicamente en lo relacionado con la definición de movilizaciones y protesta social al interior del Estado de Derecho, convivencia y transformación de conflictos.

Finalmente, respecto del enfoque en Derechos Humanos los deben tener cada una de las políticas públicas y que se vean reflejados en los planes, programas y proyectos de cada uno de los gobiernos, estos a su vez deben ser sometidos al consenso y rendición de cuentas ante los organismos que correspondan se sugiere realizar un seguimiento respecto de planes, programas y proyectos a ejecutar para lograr una recuperación en un escenario postpandemia, que requiere que se profundice nuevamente en la educación en derechos humanos desde la primera infancia.

En las últimas dos décadas, gracias a la labor de los movimientos indígenas, que llevó a la aprobación del Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989) y que alcanzó su punto máximo con la Declaración de las Naciones Uni-

64 Los Principios se encuentran disponibles al siguiente enlace: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement.

65 Piratova. E. (2018) Tendencias actuales de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia. "Consideraciones sobre la pertinencia de la educación en derechos humanos: un camino para la consolidación de la paz y la democracia en Colombia". Pg. 271.

das sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), se ha verificado un cambio positivo en los marcos jurídicos y políticos en nombre de la multiculturalidad y, en algunos casos, de la plurinacionalidad.

No obstante, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, plasmado en el plano jurídico, que refleja el "deber ser" de los Estados democráticos, participativos y pluralistas, no pasa de ser retórico, ya que no se ha traducido en bienestar ni derechos efectivamente garantizados para los pueblos indígenas y su plena incorporación a la vida nacional en pie de igualdad, por lo que este sigue siendo un desafío para los países de la región.

Tanto la información estadística como la persistencia de las protestas indígenas que interpelan a los Estados nacionales, así como la represión destinada a acallar estas luchas, demuestran que en este terreno sigue existiendo una enorme brecha entre la proclamación de principios y los hechos.

Si bien América Latina arrastra una deuda social de discriminación y falta de oportunidades con los pueblos indígenas, sus reclamos no deben considerarse como un tema aislado sino más bien como un tema de la colectividad. Las demandas indígenas interpelan cuestiones que pertenecen a la democratización de las estructuras económico-políticas vigentes en América Latina, involucrando temas centrales como la diversidad cultural y la imagen de nación y de la sociedad en general, el impacto del modelo de desarrollo predominante, el rol del Estado, las identidades individuales y colectivas, el medio ambiente, la orientación de la política económica y social, las prioridades en la lucha contra la pobreza, la igualdad de derechos para todos, la concesión de derechos especiales y colectivos a los pueblos indígenas, así como la eliminación de todo tipo de discriminación y la interacción intercultural, entre otros.

Asimismo, la criminalización de sus reivindicaciones afecta de manera directa a la democracia, ya que al comprometer sus derechos a la libertad de expresión y la protesta social, los Estados latinoamericanos corren el riesgo de acabar emprendiendo la senda de la demagogia y el autoritarismo, con posibles efectos perniciosos para todos sus ciudadanos.

La criminalización y desprotección de los pueblos indígenas representa entonces otra faceta de la creciente y renovada fragilidad de los sistemas democráticos latinoamericanos, que han sido incapaces de canalizar las reclamaciones de una sociedad crecientemente insatisfecha y fragmentada, que a su vez representa un caldo de cultivo para las más extremas violaciones de los derechos humanos.

Hoy más que nunca, la lucha por los derechos de los pueblos indígenas, sobre todo de América Latina, trasciende incluso la dimensión estatal. Ante la amenaza global del cambio climático, la protección de los pueblos indígenas y su consiguiente participación en la arena política ha comenzado a transformarse en una cuestión fundamental para toda la humanidad, ya que el territorio y la naturaleza son pilares fundamentales para la existencia individual y colectiva de todos, como recién sostuvo la misma Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en su informe de 2021: "Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe"[66].

66 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe*, 2021:

Se vuelve entonces actual el llamamiento que Rigoberta Menchú hizo en 2007 ante el Banco Interamericano de Desarrollo, sobre la necesidad de un nuevo pacto social entre los pueblos indígenas y las sociedades nacionales, pacto que solo puede darse cuando se hayan establecido las condiciones para una mayor igualdad.[67]

https://www.fao.org/3/cb2953es/cb2953es.pdf

67 Banco Interamericano de Desarrollo, *Premio Nobel de Paz Menchú propugna estado multicultural y reclama nuevo pacto fiscal para Guatemala*, 2007:
https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2007-03-17/premio-nobel-de-paz-menchu-propugna-estado-multicultural-y-reclama-nuevo-pacto-fiscal-para-guatemala%2C3688.html

Capítulo ii

Turbulencias de la democracia latinoamericana en el siglo xxi

Karol Derwich

Resumen

El comienzo de la segunda década del siglo xxi es un buen momento para analizar la condición de la democracia en América Latina y el Caribe. Tomando en cuenta la crisis global del régimen democrático surge también en dicha región, se pueden encontrar dificultades que se erigen en formidables obstáculos significativos para la consolidación de la democracia. De tal forma que es posible establecer la siguiente tesis: Latinoamérica es una región con democracias frágiles. Se puede también formular la siguiente pregunta: ¿los retos de la tercera ola de la democracia, como la denomina Samuel Huntington, pueden ir en dirección inversa?

Palabras clave: América Latina, Democracia, Turbulencias, Siglo xxi

Al inicio de la década pasada los Estados de la región entraron en una situación democrática positiva. A excepción de Cuba, Nicaragua y Honduras, países donde se constataron cambios antidemocráticos, en otras repúblicas latinoamericanas se llevaron a cabo elecciones libres, competitivas y cíclicas. En la gran mayoría de ellas funcionaban sistemas de partidos plurales. Por lo tanto, se puede decir que al menos los derechos cívicos básicos se respetaron. Al final, los cambios de poderes fueron cumplidos con respeto a las normas democráticas.[1]

¿Cómo está la democracia latinoamericana?

Para hacer un análisis comparativo del funcionamiento del régimen democrático en los países latinoamericanos se puede partir de los datos estadísticos básicos, en particular, del Índice de la Democracia en el Mundo (Democracy Index in the World) publicado por la revista *The Economist*.

El informe de 2020 incluye 165 países, y está basando en un análisis detallado de cinco categorías: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento de gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles. Según el informe, solo tres países de América Latina alcanzan a clasificarse como "democracias plenas" (*full de-*

1 Silvia Gómez Tagle y Willibald Sonnleitner, *Introducción*, en: *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América latina (1980 – 2010)*, eds.: Silvia Gómez-Tagle, Willibald Sonnleitner, Colegio de México, 2012, México, p. 15

mocracy): Uruguay (posición 15), Chile (17) y Costa Rica (18). Mientras que caen en la categoría "democracias con defectos" (*flawed democracy*) los siguientes Estados: Panamá (40), Colombia (46), Argentina (48), Brasil (49), Surinam (51), Perú (57), Republica Dominicana (63), Paraguay, (67), Ecuador (69), México (72) y Guyana (75). Por su parte, se categorizan como "regímenes híbridos" (*hybrid regimes*) 5 países: El Salvador (77), Honduras (88), Bolivia (94), Guatemala (97), y Haití (106). Cabe destacar que Nicaragua, Cuba, y Venezuela están clasificadas como regímenes autoritarios.[2]

Basado en el índice propuesto, se puede observar lo siguiente: tres Estados de la región están clasificados como "democracias plenas", tradicionalmente son Uruguay, Costa Rica y Chile. Sin embargo, considerando las protestas iniciadas en 2019 así como la respuesta violenta del entonces Presidente Sebastián Piñera, se cuestiona la situación real de la democracia chilena al inicio de la segunda década del siglo XXI. La respuesta a las protestas se materializa en una nueva Constitución, consagración normativa de un proyecto de nación emergente.

Destacan otras categorías, como por ejemplo "democracias con defectos". América Latina tiene 11 países con este tipo de democracia, y además se suman cinco países con regímenes híbridos, es decir, un total de 16 países latinoamericanos cuya democracia no está consolidada, y tienen el latente reto del óptimo funcionamiento del régimen democrático. Cuatro décadas después de la tercera ola de democratización no se materializaron en la fundación de sistemas democráticos estables. Más aún, no se puede perder de vista que en la región hay tres países autoritarios, más en comparación con el inicio el siglo XXI, cuando sólo era Cuba.

Desde hace cinco años, América Latina recibe menos puntuación, lo que significa que la democracia en la región está en peor condición. Esto, sin duda, es el resultado de la consolidación de los regímenes no democráticos en Nicaragua y Venezuela. Sin duda, la crisis electoral en Bolivia, en 2019, trajo los peores recuerdos del periodo de *coups d'etat* y la irrupción extra constitucional de los militares en la arena política.

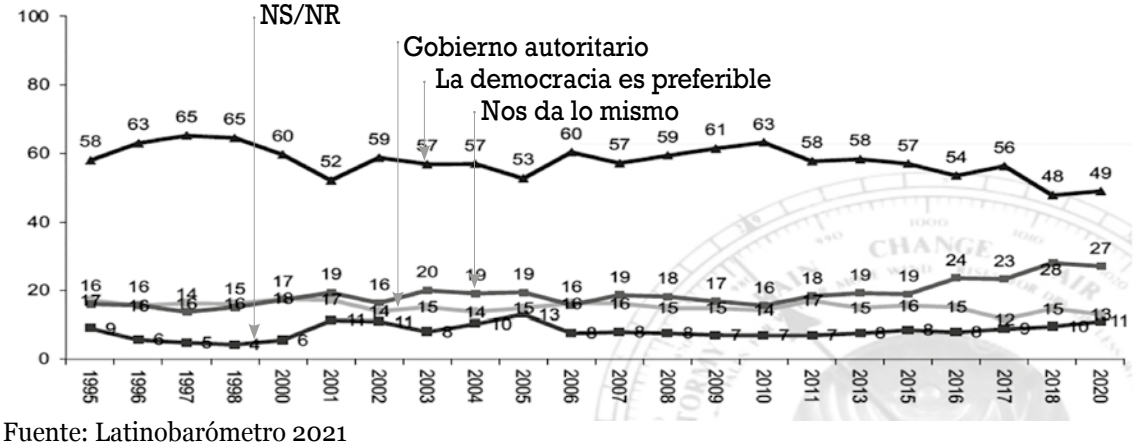
También la situación en El Salvador fue tensa por las reformas y cambios políticos introducidos por el Presidente Nayib Bukele, mismos que crearon condiciones favorables para el desarrollo de prácticas antidemocráticas. Así pues, El Salvador fue el único país que bajó en el índice, transitando de la categoría "democracia con defectos" hacia la de "regímenes híbridos". También se verificaron cambios en Guatemala y Haití, donde no hay precisamente avances positivos.[3]

En cuanto a la categoría "proceso electoral y pluralismo" se registró a la baja, aunque estable. Este cambio es particularmente importante porque la participación en elecciones libres y competitivas es fundamental en un sistema democrático. Los últimos años se han registrado protestas masivas en algunos países de la región, como por ejemplo: Ecuador, Chile, Colombia, entre otros. Lo anterior se puede interpretar como una demostración de descontento de la sociedad latinoamericana en cuanto a las condiciones del régimen democrático, pero también como un ejemplo del incre-

2 Democracy Index 2020, *In sickness and in health*, The Economist Intelligence Unit, 2020. Fuente: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGB_aC6kapKCcFcXlDnxOwWSPdpac9zz1bKvjIn9XYaJIxmb4JlFyCwKJKmTk-MzKbXLwmTiOQLldAXeIOfDl2vq5UKFs2a2II3p5QCf9AjGubfvw (15/01/2022).

3 Ibidem, p. 36

Figura 1. Apoyo a democracia en América Latina en periodo 1995 – 2020



Fuente: Latinobarómetro 2021

mento del activismo social y la voluntad de ciudadanos para tener más influencia sobre los cambios políticos en sus países.

Tomando en cuenta lo anterior, surgen las siguientes preguntas: ¿por qué la democracia en América Latina no mejora, e incluso registra una clara tendencia a la inversa? y ¿cuáles son los factores que imposibilitan la consolidación democrática en la región? Se observa un desencanto social del régimen democrático. Cuando la tercera ola de democratización llegó a América Latina, fue acompañada por el gran entusiasmo y la esperanza del cambio y mejoramiento de la situación de las sociedades latinoamericanas.

Decepción de la democracia en América Latina

La década de los ochenta del siglo xx, cuando varios Estados iniciaron su transición a la democracia, fue también la "década perdida" en materia económica. La crisis financiera afectó a casi todos países de la región, erigiéndose en la más grande de su historia. Los regímenes autoritarios latinoamericanos fueron identificados como responsables por la crisis económica. La transición democrática fue percibida –muchas veces erróneamente– como la solución de las problemas económicos y sociales.

Dado que las reformas neoliberales, simbolizadas por el consenso de Washington, se consideraron panacea para contener la crisis económica y financiera, su inefectividad fue asociada con la democracia.

En efecto, la incapacidad de las autoridades de mejorar la situación económica y social tuvo un impacto sobre la percepción y el apoyo del régimen democrático, y no así el sistema político.

Esto es, los partidos políticos, líderes políticos, aunado a otros factores como pobreza, desigualdad, e inflación, hicieron del régimen democrático el responsable de los problemas, colapsando el apoyo al mismo. De hecho, en informes recientes se registra un aumento en materia de insatisfacción con la democracia. Precisamente el reporte de Latinobarómetro, publicado en octubre 2021, denota dos puntos porcentuales menos, en comparación con los resultados del informe previo del 2018.

La satisfacción con el régimen democrático en la región apenas subió un punto porcentual y se ubicó en 25%.[4] Aunque la insatisfacción al sistema democrático en América Latina se incrementó; la región, en términos generales, registró 49% a favor de la democracia. Los casos más dramáticos de disminución de apoyo a la democracia se verifican en Honduras (30%), Guatemala (37%), Brasil (40%) y México (43%). Efectivamente, aquí hay una clara tendencia histórica al alza, aunque en 2013 se registró el valor más alto (79%). Desde entonces, este indicador no ha mejorado. En 2020 el porcentaje registrado fue 63%, mientras que el porcentaje de satisfechos fue 45%. En punto más crítico (a favor de la democracia) fue en 2009 cuando se registró el 25%, perdiendo 20 puntos porcentuales. Lo anterior demuestra el descontento creciente de los gobernados con sus gobernantes.[5]

Crisis global de la democracia liberal

No es una tarea fácil construir y fortalecer el sistema democrático en las condiciones en las cuales la mayoría de la sociedad no apoya y está descontenta con su funcionamiento. Cabe destacar que el descontento por ahora es principalmente en América Latina; sin embargo, otras regiones del mundo también comienzan a arrojar comportamientos similares. En los últimos años, la crítica hacia la democracia y comportamientos antidemocráticos ha sido global. De tal forma que no debe sorprender una crisis en regiones inmaduras, o con poca experiencia, cuando hay un asalto al Capitolio, en Washington D.C., o victorias electorales populistas en países europeos donde también aparecen tendencias antidemocráticas, como, por ejemplo, Hungría o Polonia.

Incluso, la decepción por la democracia no es sólo latinoamericana o en regiones en transición hacia "democracias consolidadas". También en "democracias maduras" como Gran Bretaña, Suecia o Países Bajos se nota el incremento de este fenómeno.[6] De hecho, se observa una disminución de acciones para consolidar la democracia, así como el apoyo a democracias jóvenes, que décadas atrás estuvieron activas en la tarea. En efecto, Estados Unidos y la Unión Europea han reducido sus acciones directas en el fortalecimiento del régimen democrático hacia los Estados donde el apoyo es fundamental.

El cambio de prioridades en la política exterior, así como la guerra contra el terrorismo, las olas de inmigración hacia Estados Unidos y la Unión Europea, y la crisis económica del 2008 reflejan al inicio de la segunda década del siglo XXI, lo que explica que la democracia liberal y su funcionamiento se posicione en un segundo plano. Un ejemplo perfecto de la indolencia estadounidense en esta materia en los últimos años fue su falta de atención y la defensa de la democracia en los casos de Nicaragua y Honduras.

Ya en los ochenta, durante la presidencia de Ronald Reagan, Centroamérica fue definida como una región crucial para la promoción de la democracia en el hemisferio occidental. Sin embargo, las administraciones de George W. Bush Jr., Barack Obama, y Donald Trump fueron indolentes al creciente autoritarismo en Nicaragua, a partir de la gestión encabezada por Daniel Ortega. Esto fortaleció las prácticas autoritarias

4 Informe 2021, Latinobarómetro, pp. 37-41

5 *Ibidem*, p. 38.

6 Yascha Mounk, *Lud kontra demokracja. Dlaczego nasza wolność jest w niebezpieczeństwie i jak ją ocalić*?, Fundacja Kultura Liberalna, Warszawa 2019, pp. 136-140.

de dicho presidente. De hecho, no falta quien opine que la presidencia de Ortega es más autoritaria que la sandinista en los años ochenta del siglo pasado.[7]

Los primeros meses de la administración de Joe Biden frente a las últimas elecciones presidenciales en Nicaragua no muestran un cambio visible hacia el fortalecimiento de la democracia en el país centroamericano. La misma falta de interés por defender el régimen democrático fue visible en el caso de Honduras, siendo el presidente Manuel Zelaya apartado por las fuerzas armadas. La presidencia de su sucesor –Juan Orlando Hernández– se caracterizó por prácticas cada vez menos democráticas,[8] además de no mencionar sus vínculos con el crimen organizado. Entre las sociedades latinoamericanas cada vez es mayor la convicción de que el régimen democrático no garantiza soluciones a los problemas. Otra vez, se puede ejemplificar con países europeos o Estados Unidos. América Latina continúa con el debate respecto a las posibilidades de regresar a problemáticas añejas al día de hoy. Aunque, con frecuencia, políticos y líderes se comporten como si la democracia ya no fuese "el único juego en pueblo".[9]

Populismo

Otro factor que tiene un impacto serio sobre la condición y calidad de la democracia en América es el crecimiento de líderes y programas populistas. Estas iniciativas, parecieran ofrecen a los ciudadanos soluciones fáciles a los complejos desafíos y problemas. Estos se insertan perfectamente en el ambiente de descontento social. Muchas veces los "light motives" de los líderes y movimientos populistas hacen referencia al restablecimiento de la democracia real e incremento de la participación ciudadana en la vida pública y toma de decisiones en los asuntos más importantes del Estado.

Contra las promesas de campaña, muchas veces al tomar el poder, los líderes populistas erosionan la democracia. Lo anterior se manifiesta en la centralización del poder en el Jefe del Ejecutivo al no respetar los derechos de las minorías, robustecer el poder, o la restricción del pluralismo político. Aunque el populismo –especialmente en Latinoamérica– puede incrementar el nivel de participación política, se presenta más con un perfil de peligro para el funcionamiento de la democracia, que una posibilidad real de su mejoramiento. Tomando en cuenta la añeja historia del populismo en América Latina no debe sorprender que las sociedades latinoamericanas sean especialmente vulnerables ante este fenómeno.

Analizando los casos de gobiernos populistas contemporáneos, es difícil cuestionar la inclusión de sectores sociales que antes estuvieron excluidos y marginalizados. En el caso de Venezuela, donde el gobierno de Hugo Chávez incorporó a la vida pública a las masas excluidas anteriormente por razones económicas. Evo Morales, por ejemplo, de manera muy eficaz aumentó el nivel de participación política de los pueblos indígenas en Bolivia. Estos cambios positivos desde el punto de vista del régi-

7 Steven Levitsky y Lucan Way, *The New Competitive Authoritarianism*, en: *Journal of Democracy*, vol. 31, Issue 1, pp. 54-55.

8 Forrest D. Colburn y Cruz S. Arturo, *Latin America's New Turbulence: Trouble in the "North Triangle"*, en: *Journal of Democracy*, vol. 27, Issue 2, 2016, p. 80-81.

9 "The only game in town", ve en: Larry Diamond, *Breaking Out of Democratic Slump*, en: *Journal of Democracy*, vol. 31, Issue 1, Enero 2020, pp. 46-47.

men democrático dan el efecto de que los líderes populistas –similar a la democracia liberal– ponen en el centro de su discurso la soberanía del pueblo.

Sin embargo, hay diferencias significativas entre líderes populistas y autoridades sostenidas en la democracia liberal. Estas últimas están basadas en la democracia representativa, desde donde los ciudadanos son gobernados por sus representantes en el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo. Mientras que los populistas –invocando la idea de soberanía del pueblo– argumentan que se debe revocar la idea de la democracia representativa y proclaman la necesidad de incrementar los instrumentos de la democracia participativa, o sea directa. Esto debería significar, según los populistas, el aumento de la participación directa de los individuos en la vida política.

En el caso del populismo, el pueblo soberano es percibido como un sujeto colectivo cuyas relaciones se basan en el *statu quo* existente, muchas veces referido a élites políticas. Líderes populistas llaman al rechazo del orden existente y la formación de uno nuevo. En contra de la democracia liberal. basada en la idea de los derechos de los individuos, los líderes populistas bregan por los derechos colectivos.[10] Este es un elemento que puede conducir a la desautorización de los derechos de las minorías.

El populismo en América Latina aparece como una respuesta al fracaso de las reformas neoliberales para resolver los problemas sociales. Pareciera que la disputa sobre el modelo neoliberal de desarrollo se está volviendo un eje del debate ideológico en siglo XXI en América Latina. Al mismo tiempo, esta disputa no se limita a los temas económicos, dado que uno de los temas más importantes es la discusión sobre la naturaleza misma del sistema democrático.[11]

Democracia participativa como alternativa a la democracia liberal

Tal como se pone de relieve en párrafos anteriores, los líderes populistas latinoamericanos contemporáneos presentan la democracia participativa como una alternativa a la democracia liberal. Desde la victoria de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales en 1998, la idea del aumento de la participación de los ciudadanos en la vida política es un elemento constante en los programas de los movimientos populistas, en particular de carácter izquierdista. Se enfatiza la necesidad de incluir varios grupos sociales a la vida política y la necesidad de su activación.

Por ello, teóricamente se evita el modelo de democracia representativa. Según los populistas este sirve a las viejas élites políticas, las cuales no tienen mucho en común con la mayoría de la sociedad. Se debe enfatizar que la misma propuesta no está en contra con el fortalecimiento del régimen democrático. Tomando en cuenta las especificidades de la región y el hecho que en los países latinoamericanos hay varias formas de exclusión, la búsqueda de sus limitaciones está a un paso en la dirección deseada. Lo que deja dudas y preocupa es que los líderes populistas en los últimos años empezaron a tratar a esta forma de democratizar la vida política de una manera muy instrumental.

Sobre todo, se subraya el hecho que durante la introducción de la democracia participativa solo se atiende a un aspecto del sistema democrático –el gobierno de la

10 Francisco Panizza y Romina Miorelli, *Populism and Democracy in Latin America*, en: *Ethics and International Affairs*, vol. 23, nr 1., 2009, p. 41

11 Geraldo Munk*, Building Democracy… Which Democracy? Ideology and Models of Democracy in Post-Transition Latin America*, en: *Government and Opposition*, vol. 50, nr 3, 2015, p. 369

mayoría– mientras que muchas veces se deja de lado el segundo elemento respecto de los derechos de las minorías. Esto se puede ilustrar con el ejemplo de la situación en Venezuela y los *consejos comunales* que comenzaron a funcionar desde 2005. Gracias a ellos se aumentó significativamente el nivel de participación de los ciudadanos en la vida pública. Se trata de una forma de escuela ciudadana donde los individuos, como efecto de tomar decisiones por los consejos particulares, han adquirido habilidades del funcionamiento consciente como ciudadanos.

Aunque, con el paso del tiempo llama la atención que los consejos se volvieron el lugar en el cual se desarrollaron también las prácticas negativas como, por ejemplo, corrupción o clientelismo.[12] También en Bolivia las ideas del aumento de la democracia directa –aunque a primera vista pueden ser tratado como razonables y justas– en el último ajuste se debe percibir como fallidas. Sobre todo, Evo Morales y su Movimiento al Socialismo (MAS) con el paso del tiempo empezaron a usar las instituciones que funcionaban según las reglas de la democracia directa para incrementar su dominio en la vida política. El control de dichas instituciones por los representantes de MAS condujo a la situación en cuya virtud se convirtieron en uno de los instrumentos del presidente.[13]

Es correcto enfatizar que la idea de la democracia participativa llevaba la esperanza para la realización de ciertos cambios deseados y como una forma de reacción a las limitaciones de la democracia liberal introducidas como consecuencia del Consenso de Washington y el "turno neoliberal" del inicio de los noventa del siglo pasado. Algunos tratan esta idea y práctica de la democracia directa en América Latina con la segunda ola de inclusión de los excluidos y partes de las sociedades y la comparan con la primera ola que está identificada con la inclusión de los masas de trabajadores en la primera parte del siglo XX.[14]

Está claro que el aumento de la participación política es deseado desde el punto de vista de la consolidación del régimen democrático. De esta manera se percibían los anuncios de introducir la democracia participativa. No obstante, como muestran los ejemplos de Venezuela bajo del gobierno de Hugo Chávez y en los últimos años bajo del gobierno de Nicolás Maduro, pero también de Bolivia durante la presidencia de Evo Morales y de Nicaragua bajo Daniel Ortega desde el año 2006, la revocación al apoyo de los masas puede conducir también a la desconsolidación del sistema democrático.

Ya se comentó el peligro de cambiar este tipo de sistema en dictadura de la mayoría. Se debe insistir continuamente que la democracia es el poder de la mayoría con el respeto de los derechos de las minorías. En las condiciones latinoamericanas, donde el gobierno de mano dura tienen una tradición e historia muy aquilatada y además esta fortalecida por la tradición del *caudillismo*, muchas veces los esfuerzos de introducir la democracia participativa arrojaron efectos contrarios de lo que se esperaba. Con el paso del tiempo, la participación de los ciudadanos estaba más restringida

12 Benjamin Goldfrank, *The Latin American Left's Missed Opportunity to Deepen Democracy*, en: *Journal of International Affairs*, vol. 71, nr 1., 2017, p. 153.

13 Jonas Wolf, *Towards Post-Liberal Democracy in Latin America? A Conceptual Framework Applied to Bolivia,* en: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 45, Nr 1., 2013, p. 45.

14 Yannis Stavrakakis, Alexandros Kioupkiolis, Giorgos Katsambekis, Nikos Nikisianis y Thomas Siomos, op. cit., p. 53.

como consecuencia de la marginalización de las instituciones cuyas decisiones eran tomadas por órganos ciudadanos.

Muchas veces el control sobre estas decisiones era ejercido por los líderes partidarios y su funcionamiento en el futuro conducía al fortalecimiento de las dependencias del carácter *top-down*, donde las decisiones reales eran tomadas por el presidente o las personas directamente subordinadas a él. Al final, hasta ahora, las pruebas de rechazar el sistema democrático basado sobre la regla de representación política, en la mayoría de los casos han resultado en la centralización del poder en manos del presidente.[15]

Nuevamente se debe visualizar que este tipo de peligro está presente en América Latina, de manera especial, como consecuencia de la larga tradición del *personalismo*. Este peligro era observado por Guillermo O'Donell ya en los primeros años de la tercera ola de democratización en la región. El señalaba, ya en estos años, la tendencia de volver –o en su terminología de delegación– del poder extremadamente grande en manos del Poder Ejecutivo. Esto resultaba no sólo en la vacilación de la regla fundamental para los sistemas presidenciales –la regla de "checks and balances"– pero también conducía a la introducción de gobiernos del carácter no democrático.[16]

En este caso, el Jefe del Ejecutivo puede ejercer su poder de la manera que considere más conveniente. El único límite de su poder es el mandato o periodo presidencial. Las observaciones de la última década confirman la tesis de que los elementos de la democracia participativa se difunden con la democracia delegativa en el sentido de Guillermo O'Donell. Los presidentes electos en elecciones democráticas se refieren al apoyo que recibieron en la elección u organizan referéndums en cuya virtud las masas deciden pasar a manos del Jefe del Ejecutivo nuevas competencias.

Estos procesos conducen a la centralización del poder y –en consecuencia– a la limitación de las prácticas democráticas *de facto*. Como ejemplo pueden servir los casos de extender el mandato presidencial o, en ciertos casos, incluso a la resignación total del límite de periodos presidenciales.[17] En consecuencia, tiene lugar el proceso de desconsolidación del sistema democrático. Este sistema empieza a tratar elecciones solo como la manera de elección y tiene el carácter plebiscitario.

Como ha visto O'Donell, este tipo de entendimiento de la democracia no está de acuerdo con su entendimiento clásico que sobrepasa su condición mínima de la elección de las autoridades como consecuencia de elecciones. En efecto, del proceso de hibridación de este tipo de democracia cuestiona uno de sus elementos fundamentales, cual es la responsabilidad del líder, especialmente en la situación en la que asume el puesto de Presidente.

Un ejemplo claro de consolidación de régimen democrático es la evolución del poder de Hugo Chávez en Venezuela y, especialmente, el periodo de la Presidencia de Nicolás Maduro. La crisis en la que se encuentra Venezuela tiene carácter político, colapso económico, y crisis humanitaria, y como consecuencia, en los últimos años millones de venezolanos emigraron de su país.

---

15 Laurence Whitehead, *Alternative Models of Democracy in Latin America*, en: *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. 17, Nr 1., 2010, p. 81.

16 Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires/Barcelona/México, 1997, p. 290.

17 Laurence Whitehead, *op. cit.*

La democracia puede presentarse como forma o modalidad de dictadura de la mayoría, pero puede también convertirse en otras formas de régimen autoritario. Para consolidar la democracia se necesita mucho más que la organización de elecciones libres y competitivas. Resultan indispensables los cambios en la estructura social, las relaciones sociales, y la cultura política, que permitan tener sociedades más igualitarias. Es obligatorio respetar los derechos y las libertades de todos ciudadanos, así como el pluralismo y la participación política. La construcción del sistema democrático es un proceso de larga duración y –particularmente en los últimos años– expuesto constantemente a retos muy serios. Aún las democracias maduras –consolidadas como se las denomina– son vulnerables a la consolidación.

Problemas socio–económicos

Identificando las causas de los problemas contemporáneas de la democracia liberal en América Latina no se pueden omitir cuestiones socio–económicas. No hay duda de que los gobiernos democráticos en los países latinoamericanos fracasan ante desigualdades socio–económicas.[18]

Las transformaciones democráticas estaban muy cercanas a las reformas neoliberales recomendadas por el llamado Consenso de Washington. El programa de las reformas incluía liberalización del comercio internacional y la apertura de los mercados latinoamericanos a la competencia extranjera. Esto era acompañado por los grandes cambios en el funcionamiento de las economías latinoamericanas. El fin era la integración con el mercado global.

El elemento fundamental de las reformas era la limitación significativa del papel de Estado en economía. Se refería en particular a la quiebra de limitaciones en el flujo de capitales.[19] Si la década de los noventa del siglo pasado fue una etapa de una forma de fascinación tanto de la democracia liberal como de una receta neoliberal por el mejoramiento rápido de la situación económica y el desarrollo de los Estados de América Latina, las primeras décadas del presente siglo tomaban en primer término una caída firme del entusiasmo de los reformas neoliberales.

La última década ha demostrado que el modelo de desarrollo económico, basado en las ideas neoliberales y propuesto treinta años antes, no trajo efectos esperados, especialmente tratándose de desigualdades y mejoramiento de la situación de los más pobres. Aunque es muy dudoso la tesis que en América Latina se entrena una alternativa efectiva, se puede estar de acuerdo que la región ha entrado en la etapa post-neoliberal.[20]

Todavía es difícil decir claramente en cuál dirección las concepciones desarrollistas van a evolucionar. El modelo basado en la idea del socialismo del siglo XXI fracasa y la catástrofe económica de Venezuela es la confirmación de esta tesis. La prueba de juntar la sensibilidad social izquierdista con las reformas moderadas del libre mer-

18 Davide Grassi y Vincenzo Memoli, *Democracy, political partisanship, and state capacity in Latin America*, en: Rivista italiana do Scienza Politica, vol 46, nr 1., 2016, p. 62.

19 William I Robinson, *Promoting Polyarchy in Lati America: The Oxymoron of "Market Democracy"*, en*: Latin America After Neoliberalism. Turning the Tide in the 21st Century,* ed. Eric Hershberg, Fred Rosen, The New Press/NACLA, New York, 2006, p. 103.

20 Carlos Figueroa Ibarra, *America Latina en el umbral del posneoliberalismo*, en: *Metapolitica*, nr 59, 2008, p. 57.

cado propuestas por Lula Ignacio da Silva en Brasil, aunque aceleraron significativamente el proceso de salida de la pobreza, no han ayudado resolver el problema de las desigualdades sociales en este país.

La victoria presidencial de Jair Bolsonaro ha detenido la idea de política social del tipo de Lula da Silva, al menos por cierto tiempo. Las pruebas de realizar las reformas de carácter neoliberal por las repúblicas centroamericanas –sobre todo Guatemala y Honduras– resultan en el empeoramiento de la situación socio–económica de la población y los movimientos migratorios masivos a los Estados Unidos en los últimos años.

Aunque parece correcta la tesis de que "democracia no vive ni muere de la razón de pan", el nivel alto de desigualdad es el factor que lejos está de fortalecer al sistema democrático. Cuando los ciudadanos tienen problemas con la satisfacción de sus necesidades básicas, sus elecciones políticas pueden estar expuestas a cambios que no necesariamente van a fortalecer la democracia. En este contexto se puede reconocer como correcta la teoría según la cual los individuos no tienen que preocuparse por sus necesidades básicas –las indispensables para sobrevivir– se puede generalizar a representantes de la clase media en sus elecciones políticas que suelen ser mucho más prodemocráticas.

Una confirmación de dicha tesis puede ser el hecho de que los regímenes autoritarios y el colapso de los sistemas democráticos, muchas veces aparecen en momentos de las crisis económicas que se transfiere a las dificultades en la satisfacción de necesidades por los ciudadanos. Tomando en cuenta la situación económica de América Latina en la última década y el hecho que son muy pocas los ejemplos de reducción de la pobreza y las desigualdades en las sociedades latinoamericanas, se puede afirmar que el proceso de consolidación de la democracia en América Latina está muy vinculado a su situación socioeconómica. A continuación, se aprecian el PIB per cápita de los países latinoamericanos y el nivel de aceptación del régimen autoritario

El muy bajo nivel de apoyo a la democracia se presenta también en México, pero en este caso responde a sus problemas de violencia, inseguridad y crimen organizado. Destaca también el alto nivel de apoyo a la democracia en Venezuela a pesar del crisis humanitaria y colapso económico. Se debe tomar en cuenta que en este país, como en Nicaragua, hay un sistema autoritario. El nivel alto de apoyo al sistema democrático se puede explicar por la falta de la democracia.

La segunda década del presente siglo se marca también en la caída del apoyo a la democracia en la escala de toda la región latinoamericana. Comparando los datos de Latinobarómetro, se ve esta caída muy claramente: efectivamente, entre 2010 y 2018 el apoyo a la democracia había caído de 63% a 48%. Como los datos de Latinobarómetro muestran, al final del primer año de pandemia en 2020 se detiene la caída en el apoyo a la democracia y se registra 49%.21 Al juntar estos datos con la situación económica de la región se puede ver claramente que la caída del apoyo al régimen democrático coincide con las turbulencias económicas.

La crisis fortalece a los líderes populistas quienes hacen referencia a estos grupos sociales que sufren más y gracias a estos grupos crean su posición política. Esto es muy peligroso porque estos líderes frecuentemente critican e impugnan instituciones democráticas. Ellos fomentan primero un liderazgo personalista. Los individuos,

21 Latinobarómetro 2020, p. 18.

Tabla 1. PIB per cápita y el nivel del apoyo para el régimen democrática y el nivel de aceptación del régimen autoritario en países latinoamericanos seleccionados en 2018

País	PIB per Cápita (2018)	Apoyo a la democracia (%)	Apoyo al. régimen autoritario (%)
Uruguay	23 572	61	16
Chile	25 222	58	23
Argentina	20 610	67	14
México	19 844	38	11
Perú	14 418	43	18
Bolivia	7873	53	12
Guatemala	8462	28	20
Honduras	5168	34	10
América Latina y el Caribe	16 590	48	15

Fuente: elaboración propia basando sobre: PIB per cápita: www.worldbank.org (22/02/2020); democracy support i authoritarian acceptance: Latinobarómetro, Informe 2018, www.latinoabarometro.org (22/02/2020).

muchas veces culpan por empeoramiento de su situación a las instituciones. Para sustituirlas buscan líderes que son capaces de convencer a los ciudadanos sobre la validez de sus ideas y las inutilidades de las soluciones basadas sobre las reglas y valores democráticos.[22]

Corrupción

Analizando la condición de la democracia en América Latina vale la pena ver la conexión entre los problemas del régimen democrático y la corrupción. En el caso de los países latinoamericanos se puede decir que la corrupción es un fenómeno per se. No es el fin de este capítulo un estudio del fenómeno de la corrupción. Aunque es necesario introducirlo tomando en cuenta este factor cuando se analiza el funcionamiento de sistemas democráticos en el siglo XXI.

Ya de un vistazo a las circunstancias políticas de los últimos años en la región muestran qué importante es la influencia de la corrupción en la situación política en los Estados particulares. Guatemala, Honduras, Brasil o Perú son los ejemplos más flagrantes de las situaciones en las cuales la corrupción vuelca la situación política en varios países. Recordando los grandes escándalos como Odberecht, la destitución de Dilma Rouseff, la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, es importante darse cuenta que el fenómeno de la corrupción no se limita a líderes y tomadores de decisiones.

Este fenómeno está presente tanto en el nivel de las autoridades más altas como locales, en las instituciones estatales, como por ejemplo el sector judicial, policial o asistencia médica. Entonces es –sin ninguna duda– el fenómeno que toca directamente a la mayoría de los individuos. Esto puede confirmarse en la investigación realizada para el índice del Global Corruption Barometer publicado por Transparency International. Según el mismo, 21% de los ciudadanos que usan servicios públicos

22 Alejandro Toledo, *Democracy with development*, en*: Journal of Democracy*, vol. 21, nr 4 2010, pp. 7-8.

básicos, como educación, asistencia médica o el sistema de justicia. sufrieron una situación por la que eran forzados a pasar un soborno.

Esto significa que en los 18 países investigados, 56 millones de habitantes eran sujetos de un acto de corrupción.[23] No se puede sobreestimar el papel de la corrupción en el proceso de debilitación de las instituciones estatales. Tampoco se puede olvidar su influencia negativa al desarrollo económico y al funcionamiento de las sociedades en general. Simultáneamente, no es una tarea fácil explicar inequívoca y absolutamente la conexión entre la corrupción y el sistema democrático.

Por un lado, la democracia es el sistema basado en gran parte en la transparencia y rendición de cuentas. La libertad de palabra, cual también está un elemento básico de la democracia, causa que las prácticas corruptas pueden ser investigadas y publicadas. Esto es la forma de crear una conciencia más grande entre los ciudadanos sobre la elección de sus representantes en el poder.[24] Aunque la experiencia muestra que el sistema democrático no es la garantía ni de la eliminación ni un limitación profunda de la corrupción.

No son libres de dicho fenómeno las democracias consolidadas mientras que las democracias en un estadio de su creación y fortalecimiento están en gran peligro del desarrollo de las prácticas corruptas. En consecuencia, no se puede admitir el proceso de democratización y establecimiento de las instituciones democráticas como una garantía de limitación de escala de las prácticas corruptas. Muchas veces la iniciación del proceso de democratización puede causar incremento de corrupción. Las instituciones débiles tienen la capacidad de enfrentar efectivamente a las prácticas de este tipo. Esto puede ser efecto del hecho de que en el sistema democrático se puede aparecer mucha más oportunidad para tomar los actos de corrupción. Esto, junto con la debilidad institucional y soluciones legales dirige al incremento del nivel de corrupción. Junto con el proceso de consolidación del región democrático –en general – se disminuye.[25]

Una confirmación de esto puede ser el hecho de que en la región de América Latina y el Caribe los países con los niveles de corrupción más bajos son Uruguay, Chile y Costa Rica, entonces los Estados que en general están mayoritariamente percibidos en el siglo XXI como representantes de la región con la democracia más consolidada.[26]

Simultáneamente, los países más corruptos según dicho índice son los países clasificados como no democráticos: Venezuela, Haití y Nicaragua. En los países más disfuncionales, corrupción no solo existe en escala gigante, suele tomar la forma de un sistema organizado que sirve a la obtención de ganancias más grandes por parte de las personas que ocupan los puestos públicos.[27] La región de América Latina es un

23 Global Corruption Barometer, *Latin America and the Caribbean 2019. Citizen's Views and Experiences of Corruption*, Transparency International, fuente: https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report_200409_091428.pdf (10/09/2020).

24 Nancy Zucker Boswell, Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Democracy*, en: *Proceedings of the Annual Meeting, American Society of International Law*, 1996, p. 83.

25 Eliska Drapalova, Alina Mungiu-Pippidi, Bonnie Jo Palifka y Jon Vruschi*, Corruption and the crisis of democracy. The link between democracy and the weakening of democratic institutions*, Transparency International, 2019, p. 5.

26 Corruption Perception Index 2019, Transparency International, źródło: https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_CPI_Report_EN.pdf (10/09/2020).

27 Sarah Chayes, *Corruption and State Fragility*, US Institute of Peace, 2016, p. 3.

ejemplo perfecto de dicha situación. Escándalos como Odberecht o Lava Jeto son los ejemplos más conocidos en los últimos años.

La escala enorme de corrupción en los países de la región muestra también un estado de ánimo. El fenómeno de la corrupción esta comúnmente percibido como el mayor o uno de los mayores retos a los gobiernos de los países particulares. Según las investigaciones, 85% de los habitantes de América Latina piensa que la corrupción en el nivel de gobierno es un problema importante. La escala del problema puede ser más clara cuando se mira a este fenómeno desde la perspectiva de los países particulares. Según Global Coruption Barometer, 96% de los peruanos percibe a la corrupción en el nivel del gobierno como un problema serio. En Colombia lo mismo declara 94%, en Argentina, Republica Dominicana y El Salvador – 93% y en Honduras – 91%.[28] Esto tiene un impacto directo en la confianza en los que gobiernan. Según el índice mencionado, solo 21% de los ciudadanos en América Latina dice confiar en los representantes de las autoridades. En países como Venezuela o Guatemala 90% declara un nivel de confianza poco o declara desconfianza.[29] Esto permite formular una pregunta fundamental: ¿cómo puede funcionar el sistema democrático estable cuando la mayoría de los ciudadanos no confía en los gobernantes?

En América Latina hay muchos ejemplos que muestran la dificultad de establecer un sistema democrático fuerte en las condiciones de existencia de la corrupción en gran escala. En los últimos años el caso más conocido, impactante y ofensivo fue el de Odberecht. Este escándalo mostró no solo la escala increíble de la corrupción en que estaban involucrados funcionarios de alto nivel en varios países latinoamericanos, sino también qué frágil está el sistema democrático en estos países. Cientos de millones de dólares era dedicados a las propuestas corruptas a los oficiales estatales más altos en México, Guatemala, Republica Dominicana, Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Argentina, Bolivia, Perú y Brasil.[30]

La destitución de la presidenta Dilma Rouseff desenmascara perfectamente la situación en la cual los procesos democráticos son usados para fines no democráticos. La misma destitución es el proceder típico que está contemplado y al que se apela en los sistemas democráticos. Aunque, en el caso de Dilma Rouseff, pero no solo, fue usado de manera puramente instrumental. El objetivo no era la destitución de la presidenta a quien se probó la comisión de actos criminales, sino poner fin al ciclo largo –desde 2002– de la toma de la presidencia en Brasil en manos del Partido de Trabajadores. Porque la oposición derechista no era capaz de ganar la presidencia mediante elecciones presidenciales, por lo que sus líderes utilizaron ocurrencias antigubernamentales con efecto de escándalos de corrupción para hacerse de la presidencia.

Los peligros que pueden aparecer como consecuencia de la corrupción en las condiciones latinoamericanas toman forma crónica y son bien conocidos. Se puede mencionar en este lugar el impacto negativo sobre el funcionamiento de las instituciones estatales, crecimiento económico o redistribución de los bienes. No se puede olvidar su impacto negativo sobre el propio funcionamiento del sistema democrático. En particular se debe poner atención a ciertos elementos. En primer lugar, el pro-

28 Global Corruption Barometer, op. cit.

29 Ibidem.

30 Sergio Morales Inga y Oswaldo Morales, *From bribes to international corruption: the Odebrecht case*, en: *Emerald Emerging Markets Case Studies*, octubre 2019, pp. 8-9.

ceso electoral. La elección de los quien gobiernan por los que están gobernados es una quintaesencia de la democracia. La existencia de las prácticas corruptas puede comportar con disipación resultados de la elección. Fenómenos como el compro do votos, clientelismo o el uso de prevalencia de apoyo en forma de financiamiento por recursos estatales o los provenientes de fuentes ilegales tuvo muchas veces el impacto importante sobre los efectos en los resultados de las elecciones. Mientras que, en 2019, 25% de los votantes en América Latina declaraba que le fueron ofrecidos sobornos en turno de votación por el candidato recomendado. En México este porcentaje fue mucho más alto –50 %, en República Dominicana 46% y en Brasil 40%.[31] Se debe recordar que el proceso electoral no solo es la forma de elección de los que gobiernan, sino también una forma de responsabilidad vertical. A través de un acto electoral el ciudadano puede expresar su apoyo a las actividades de los gobernantes y designarlos para un siguiente mandato o expresar su objeción y elegir otros. Las prácticas corruptas debilitan significativamente ambas funciones. Influyen tanto en la participación de los ciudadanos en las elecciones como en la vida pública en general. La corrupción de amplio alcance puede contribuir a desviar la atención de individuos sobre la vida pública y política. La convicción de que las élites políticas están involucradas en escándalos corruptos resulta en una situación en la cual los ciudadanos deciden no involucrarse en la vida política.

Al mismo tiempo se presenta el peligro de la aparición de los *outsiders* y los líderes populistas. Estos son capaces de responder a las expectativas sociales de desechar las élites existentes, acompañada por la búsqueda de nuevos líderes. En estas situaciones las sociedades se presentan como demasiado vulnerables a las ideas populistas. Aunque, vale la pena destacar que la activación de los ciudadanos es –por otro lado– un instrumento que puede ayudar a limitar la corrupción. Las protestas masivas a veces conducen a renuncias de los funcionarios involucrados en prácticas corruptas o a la construcción de los mecanismos más efectivos en la lucha contra la misma. En estas circunstancias se presenta así un hecho optimista que –según Global Corruption Barometer–: más de 70% de los Latinoamericanos declara su convicción de que las actividades tomadas por los ciudadanos ayuden en la eliminación eficaz de la corrupción. Aunque, se debe poner atención que 40% declara miedo al denunciar los actos corruptos.[32] Esto es la consecuencia de temor por la seguridad de los que denuncian y sus cercanos. Se debe tomar en cuenta que el problema de corrupción toca no solo a los políticos, sino también a otros sectores e instituciones. La gran corrupción pega a los derechos de los ciudadanos. Incluso, puede tocar a la propiedad privada y a los derechos procesales: si la corrupción existe en el sistema de justicia, ¿cuál es la garantía del proceso justo? Mientras que los derechos y las libertades de los individuos son igualmente importantes para el funcionamiento de la democracia durante los procesos electorales. Más aún, no es posible crear un Estado de Derecho fuerte en condiciones de una situación de amplia corrupción.

Conclusiones

Las primeras décadas de siglo XXI muestran que en la región de América Latina y el

31 Global Corruption Barometer…, op. cit., p. 25.

32 Ibidem.

Caribe la tercera ola de democratización no ha establecido fuertes y estables sistemas democráticos. Con la excepción de Uruguay, Costa Rica y Chile, el resto de los países sufren más o menos grandes problemas en la materia y la mayoría no son capaces de consolidar el régimen democrático. La fascinación de las elecciones libres a fines del siglo pasado parece haber quedado en el pasado. Las consecuencia hoy día son serias: el catálogo de los peligros existentes hoy se ha desarrollado y son más profundos. Mientras que la condición de las democracias no consolidadas todavía se peor. En 2021 parece correcta la tesis de que en lugar de la discusión sobre la promoción de la democracia se debe alentar su protección. La irrupción de pandemia del virus SARS-Cov-2 pone al mundo en una situación totalmente nueva. En unos países la democracia confronta los nuevos peligros. Más frecuente son las restricciones de la libertad de palabra por limitaciones a los medios de comunicación y el acceso de los ciudadanos a información. También se nota los numerosos casos de restricciones del poder legislativo y centralización del poder en manos del poder ejecutivo. En consecuencia, las últimas dos décadas confirman la tesis según la cual hay crisis de la democracia en América Latina. Se puede decir sobre el fenómeno de la desconsolidación de los regímenes democráticos. América Latina es hoy día mucho más democrática que a fines de los años setenta del siglo pasado. Esto puede ser confirmado por múltiples factores. Las elecciones que eligen al poder legislativo y ejecutivo son regulares y en general democráticas. Las masas marginalizadas en las décadas anteriores hoy día están integradas en la vida pública. Igualmente importante es que los resultados de las elecciones son aceptados. Esto no era la regla obvia y respetada en América Latina. También en la esfera de los derechos y libertades, sus alcances son mucho más amplios que en el pasado.[33]

El inicio de la tercera década del siglo XXI pone ante los países latinoamericanos demasiados retos. Uno de ellos es el esfuerzo constante para el fortalecimiento y consolidación de la democracia como régimen político. Se trata de una tarea muy difícil tomando en cuenta la naturaleza de los problemas. Sin duda, la situación de pandemia puede contribuir al proceso de desconsolidación y fortalecer prácticas no democráticas. También la crisis de la democracia en la escala global no hace este objetivo más fácil. Se debe recordar que la crisis en el pasado fue muchas veces una señal de los enemigos de la democracia. Las élites políticas contemporáneos que tratan democracia como "el único juego en pueblo" deben tomar la responsabilidad y hacer lo que posible para proteger, fortalecer y consolidar la democracia en los países latinoamericanos.

33 Flavia Freidenber, Camilo Saavedra Herrera, *Democracia en América Latina*, fuente: https://www.academia.edu/43239396/La_democracia_en_Am%C3%A9rica_Latina?fbclid=IwAR0Q-ppjNnOGHEV-taA7YD9oIkoDtBh-1GoKtoj5QmZJza0nbfGYQ84Iqe-I (20/09/2020).

Capítulo iii

Tortura política como grave violación a los Derechos Humanos

Carlos Olvera Cortés

Resumen

Este trabajo propone analizar a la *tortura política* como una grave violación a los derechos humanos, a partir de quien la utiliza (Estado), a quien va dirigida (actores sociales relevantes) y sus consecuencias (individuales, familiares, comunitario y sociales), además de su relación con la violencia institucional, la impunidad, el trauma psicosocial; lo que permite, por un lado, develar las afectaciones psicosociales y cómo se reflejan en la acción política y, por otro, poner en el centro los relatos de las víctimas y los sobrevivientes.

Palabras clave: Tortura política, trauma psicosocial, violencia institucional, mpunidad.

Introducción

La violencia política en México es un fenómeno de larga data; los diferentes conflictos armados internos tales como la Revolución, la guerra cristera entre otras ocurridas en el siglo xx, fueron siendo menos evidentes, y a través de la consolidación de un poder más centralizado, con la adopción de métodos democráticos de elección, las formas de control político y social se transformaron, la aparente normalidad democrática se apuntalaba en la realidad con los mecanismos coercitivos conque el Estado contaba para mantenerse en el poder, la persecución política, la criminalización, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura, fueron prácticas que permitieron la hegemonía de un discurso político, económico y social durante 70 años.

Si bien en México no se presentaron eventos disruptivos de la vida democrática como en los países del cono sur (golpes de Estado, dictaduras, entre otras), la organización social en movimientos aglutinadores de amplios sectores sociales planteo un reto al Estado, la incorporación de miles de estudiantes, profesionistas, obreros, campesinos, mujeres en la demanda de la apertura democrática y mayores libertades civiles ya para la década de los 60, demostraba el desgaste de las instituciones, que debido a su rigidez no se adaptaban a las demandas de la población.

La respuesta por parte de las elites políticas y económicas fue la persecución de los actores políticos más representantes del movimiento, la utilización del poder militar y policial para desarticular los espacios de organización por medio de la violencia, la persecución; y la represión, el ejemplo más representativo fue lo sucedido en Tlate-

lolco el 2 de octubre de 1968 en la ciudad de México, sin embargo, en todo el país se utilizaban las mismas tácticas para contener el descontento social.

La irrupción de las guerrillas en el contexto nacional fue un elemento importante en la historia de la violencia política, si bien no representaban una amenaza para la continuidad de régimen político, el surgimiento del movimiento armado permitió construir una narrativa de la necesidad del uso de la represión en todos sus niveles, bajo esta circunstancias se actualizaron las estrategias militares y de seguridad, lo que llevo a prácticas irregulares de "contrainsurgencia", las cuales tenían como objetivo aniquilar no solo a los combatientes, sino a las bases de apoyo tanto rurales como urbanas.

En este sentido, las graves violaciones se pueden constituir como herramientas políticas de control social, entre las cuales destacan el desplazamiento forzado, la desaparición forzada, la ejecución extrajudicial y la tortura, esta última por su flexibilidad y por los elementos de información que aporta para sus ejecutores se transforma en un elemento indispensable, por lo que en este artículo se propone que por su importancia se debe de abordar como un concepto diferenciado: "tortura política", analizado desde su utilidad y consecuencias en el ámbito individual, familiar, comunitario y social.

Se debe considerar que la tortura política, al igual que las otras graves violaciones a los derechos humanos, son fenómenos que se presentan de forma transversal en la historia reciente; es decir, a menor o mayor escala su utilización se da en diferentes momentos y espacios en la geografía nacional, pero siempre ante momentos de movilización social y organización política.

En este trabajo *se propondrá a la tortura política como una categoría de las graves violaciones a los derechos humanos,* a partir de su particularidad, su función y sus consecuencias, su relación con la violencia institucional y la impunidad, así mismo se analizarán si actores sociales tiene una visión clara de este concepto en su análisis social de la violencia política en México.

Violencia institucional, tortura, tortura política e impunidad.

La investigación y análisis de fenómenos como las graves violaciones a los derechos humanos exige una definición clara de la postura del científico social, puesto que la realidad social que se describe parte desde dos polos claramente diferenciados, por un lado, se encuentra el Estado y sus instituciones, en este caso involucradas directamente en las violaciones a los derechos humanos, las cuales cuentan con los recursos institucionales, económicas y militares para establecer su "verdad", y con esto garantizar la impunidad de sus acciones.

En el otro extremo se encuentran las personas, organizaciones sociales y las comunidades que son las afectadas por las violaciones graves a los derechos humanos, los cuales sufren además de fenómenos tales como la criminalización y la impunidad, dejándolos en indefensión ante el poder estatal, por lo tanto, se necesita del compromiso de las organizaciones sociales, académicos y población en general para rescatar las narrativas e historias, que en si funcionaran como un elemento importante de la justicia y reparación.

Lo que se pretende resaltar es la necesidad de sacar el tema de la violencia de los lugares comunes que han resultado poco productivos para el desarrollo de una

reflexión crítica y compleja del problema... interesa romper con la visión tradicional que distintas disciplinas han llevado a concluir que existen sujetos que viven la violencia en forma pasiva, que esta es el resultado de patrones culturales y por lo tanto responsabilidad de la ciudadanía o que es el resultado de una estrategia mal realizada por el Estado.[1]

Es en este sentido que el análisis crítico del discurso se presenta como una oportunidad para poner en el centro el discurso que sobre la tortura realizan los sobrevivientes y los colectivos que la denuncian, pues a través de sus experiencias es que encontraremos los elementos que sirven para develar su uso político; es decir, una práctica específica, la "tortura política" como un elemento importante de la violencia estatal, la cual busca por una parte permanecer oculto (quien lo ordena, quien lo ejecuta para evitar sanciones), pero por otra necesita ser evidenciado a un nivel de rumor, con el fin de generar terror.

Se debe atender al fenómeno en el cual, la narrativa de las víctimas de las graves violaciones es puesta en duda desde las instituciones del Estado, se le criminaliza y con ello se pretende justificar la violencia que se utiliza en contra de ellas, en este sentido es que el develamiento de estos fenómenos, su análisis y la construcción teórica conlleva la responsabilidad de dar voz de forma clara a el discurso de las víctimas sobrevivientes y no sobrevivientes.

Por lo tanto, el análisis crítico del discurso (ACD) nos permitirá acércanos de manera más profunda al entendimiento del fenómeno de la tortura política: se trata de un tipo de investigación que se centra en el análisis discursivo y estudia, principalmente, la forma en la que el abuso de poder y la desigualdad social se representan, reproducen, legitiman y resisten en el texto y el habla en contextos sociales y políticos.[2]

Para tener una mayor aproximación al fenómeno de la tortura política es necesario partir desde un análisis de la violencia institucional como un elemento estructural.

Violencia Institucional

Respecto a la violencia institucional se pone de manifiesto que en las sociedades los procesos económicos en conjunto, con la educación y la cultura pueden ser factores determinantes que estructuran las relaciones personales; en este sentido, el neoliberalismo como ideología hegemónica impuesta, se ha convertido en una parte esencial de la vida cotidiana, en la que el Estado asume las formas que aplica las políticas sociales de corte neoliberal, es así que se transformó el papel que el Estado desempeñaba, el cual se redujo a un agente de contención y protección de los intereses económicos, también ha tenido influencia en la educación y la cultura, imponiendo una visión del desarrollo individual y de consumo.

El construir un Estado sobre la base de una ideología que privilegia lo económico, a través del despojo y la acumulación de bienes, también ha generado que una parte de la sociedad resista a esa transformación, esto a través de la movilización, la conformación de territorios autónomos, la creación de colectivos, denuncias, etcétera.

---

1 Miriam Bautista. *El murmullo social de la violencia en México. La experiencia de los sujetos afectados por la guerra contra el narcotráfico*. (Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana, 2017),21.

2 Teun A, Van-Dijk. *Análisis Crítico del Discurso.*(Chile, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 2016). 203-222.

Para mantener el control y contrarrestar a la oposición se ha priorizado el uso de la violencia institucional, esta se define como un cumulo de herramientas de las cuales el Estado hace uso para mantener el orden de las cosas; la Tortura Política seria un claro ejemplo de ello, sin embargo, también se debe sumar que este paradigma se ve fortalecido con la transformación de los valores sociales hacia una profunda individualización del ciudadano.

No sólo el nuevo Estado neoliberal es responsable por la violencia institucional, además se necesitó de la construcción de una alianza entre las elites académicas, delincuenciales, de medios de comunicación, económicas, religiosas, militares, oligárquicas, políticas, etc., las cuales tejen redes de impunidad y corrupción, por las que logran de manera recurrente despojar de los recursos naturales y económicos a las comunidades campesinas e indígenas, además de explotar a las clases trabajadoras del país.

Si bien en la democracia liberal las libertades individuales y políticas son de suma importancia, se debe de tener en cuenta que la intrusión del modelo neoliberal se ha transformado en factor determinante de la construcción de las nuevas narrativas y formas de participación, donde los Estados han sido rebasados, transformándose en administradores de la violencia social: "Destinadas a moderar los excesos de un capitalismo salvaje, las reformas socialdemócratas y populistas tuvieron que aceptar, a la postre, administrar el sistema que pretendían cambiar."[3]

Por ello, los países en desarrollo no pueden competir ante los poderes hegemónicos del mercado neoliberal (países ricos, organismos económicos internacionales, transnacionales, etc.) por lo que muchos, en diversas circunstancias han sido obligados a asumirse como Estados neoliberales y comprometerse con sus principios: "La libertad que sostiene el credo liberal es la capacidad de cada quien, para elegir un plan de vida, pero no igual posibilidad a todos para realizarlo."[4]

Si observamos estas dinámicas podremos considerar que el neoliberalismo condujo a retrocesos en la democracia, esto se observa en países pobres como los de Latinoamérica; ciertamente en un contrasentido de los valores que pretendía impulsar, pues para sostener su influencia y poder, necesita de manera innegable, la construcción de un aparato político-militar, que en ocasiones se colude con el crimen organizado. Es decir, para lograr un aparato de control eficaz, se recurrió a la violencia institucional, misma que se ha transformado en parte de la estructura del Estado.

En México, la violencia se ha transformado en una vivencia cotidiana que ha trastocado todas las relaciones sociales, lo que ha devenido en un proceso de interiorización y normalización, que se ha fortalecido por fenómenos como la militarización y paramilitarización, además del crimen organizado, todo ello ha generado terror por los horrores vividos por la población.

Afrontar la violencia y el terror implica asimilarlos y transformados en hechos cotidianos, lo que permite justificarla dándole un sentido de normalización, volviéndola necesaria para la manutención del "paz social", interiorizando la narrativa estatal para gran parte de la población.

---

3 Luis,Villoro. *La significación del silencio y otros ensayos.* (D.F: UAM, 2008) 264.

4 *Ídem.*.

Además, esta violencia también ha servido para enmascarar los ataques en contra de los movimientos sociales, comunidades y ciudadanos de oposición, los cuales se encuentran resistiendo y denunciando las políticas de despojo neoliberal.

Si consideramos que la respuesta estatal se basa en ejercer la violencia contra el crimen organizado, y también contra la oposición política como única estrategia, entonces hablamos de una "violencia estructural", que es inherente al sistema económico y político, es decir, es parte fundamental de la política estatal por el modelo neoliberal impuesto.

Esto puede observarse claramente cuando el Estado no busca atender las causas de la desigualdad y la pobreza, ni atender los orígenes de la criminalidad, se trata de contener y reprimir, detener y aterrorizar.

La Parra y Tortosa entienden a la violencia estructural cómo una resultante de los procesos de estructuración social originados desde el sistema como totalidad, bajando hasta las mismas bases de población sin requerir ningún acto directo para ser efectiva sobre las condiciones de vida y posibilidades de desarrollo de las personas.[5]

Las consecuencias de esta violencia estructural están directamente relacionas al detrimento de las condiciones de vida y de los derechos humanos, así como a las pocas oportunidades de desarrollo para los más necesitados y sobre todo al agudizar y mantener la exclusión social.[6]

En este sentido, la estructura institucional en nuestro país está constituida para priorizar las demandas de las elites del poder, dejando de lado las necesidades de los sectores empobrecidos; por lo que la desigualdad, la pobreza y la exclusión son perpetuadas por el Estado en beneficio de una minoría, y sobre la base de la violencia política institucionalizada, Bezanilla, Miranda y González, citando a Martínez, señalan que:

> Es por estas características, que se considera que la violencia estructural, posee una significativa carga valorativa, ya que la victimización, vulnerabilidad, exclusión y deprivación, son el resultado de un conflicto entre dos o más partes, donde el uso de los recursos públicos es resuelto sistemáticamente de manera inequitativa a favor de la parte que ejerce el poder, como una forma de imposición y sometimiento.[7]

Esta definición da cuenta de la importancia del fenómeno de la violencia institucional, como un patrón de actuación del Estado, que propicia el aumento proporcional de las violaciones a los derechos humanos. El cual, para ocultar su relación, pretende transformarlos en eventos casuales individuales, aun cuando manera recurrente surja su componente estructural.

La violencia institucional, es aquella que se encuentra cargada de una dimensión moral, al caracterizarse por una objetivación y desconsideración hacia la persona, presentando fundamentalmente un carácter simbólico y administrativo...lo que es causante de sufrimiento social, colectivo, grupal, familiar e individual.[8]

---

5 José Manuel Benzanilla, Ma. Amparo Miranda, y José Manuel González Fabiani. Violaciones graves a los derechos humanos: violencia institucional y revictimización. En *Cuadernos de crisis y emergencias*, (2016) 26.

6 *Ídem*.

7 *Ídem*.

8 José Manuel Benzanilla, Ma. Amparo Miranda, y José Manuel González Fabiani. Violaciones graves a los derechos humanos: violencia institucional y revictimización. en *Cuadernos de crisis y emergencias*, (2016)23.

La represión de la oposición es justificada en el marco de la seguridad de la sociedad; sin embargo, ésta rebasa el uso legítimo de la fuerza transformándola en "violencia institucional"; misma que denota un tipo de violencia que brota desde instituciones formales del estado, o de sus ordenamientos funcionales, y que por ello mismo se encontraría cubierta de un manto de "legitimidad... fácilmente detectada en instituciones que, como las de seguridad, gozan del monopolio del uso de la fuerza y de la posibilidad de coaccionar y obligar directamente en nombre de un ordenamiento legal".[9]

Este disfraz de legalidad cubre los intereses reales de explotación y saqueo neoliberal, criminalizando a la disidencia social.

Sin embargo, resulta necesario ir apenas un poco más en profundidad para advertir que estas manifestaciones explicitas no son sino el producto de una forma mucho más oculta e invisibilizada que se despliega como condición de existencia de aquellas...Se trata de un tipo de violencia que se encuentra velada para la gran mayoría de la población, a través de la estructura institucional y funcional del Estado. La misma se genera cuando el ordenamiento funcional del mismo no solo no garantiza, sino que incluso que actúa como generador de obstáculos para la realización plena de los derechos por parte de todos los ciudadanos.[10]

Las graves violaciones a los derechos humanos se encuentran directamente relacionados con la violencia institucional, puesto que son prácticas diseñadas, enseñadas y ejecutadas a partir de las necesidades del poder, fortalecidas a partir de las estrategias contrainsurgentes, se han ido modelando a la par del Estado.

La violencia institucional es un fenómeno complejo, conformado por estrategias y prácticas opresivas, coercitivas y de uso de la fuerza del Estado que, de forma reactiva o preventiva, dirige de manera unilateral y autoritaria, arbitraria e ilegítima, hacía sectores sociales (a nivel individual, grupal, colectivo y socio estructural)...en esencia tiene como fin el imponer, mantener e, incluso aumentar el poder y el control de un grupo o grupos que buscan instaurar o conservar un régimen acorde a su voluntad y sus intereses.[11]

En este sentido se ofrece la construcción de una idea en la sociedad, "la necesidad de militarizar la seguridad como respuesta a las problemáticas del Estado", ante esto los enfrentamientos armados, la utilización de la tortura, las ejecuciones, las desapariciones, se convierten en situaciones cotidianas y normales.

Tortura

Para analizar la categoría de tortura política primero se describirá el concepto más aceptado para compararla, a saber:

> ...se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflijan intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a

9 Doz Costa, Josefina, y "Violencia institucional y cultura política." *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Jujuy* no.38 (2010) Redalyc, https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18516804010, 152.

10 *Ídem.*

11 Jorge Gastón, Gutiérrez Rosete. «Del estado de derecho al estado de derecha. Un acercamiento a la violencia institucional.» En *Ojos perdidos en tanta luz. El 28 de mayo de 2004 y los derechos humanos en Jalisco*. (Guadalajara, La casa del mago, 2009) 20-21.

> esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infringidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia.[12]

En tanto que para la Convención Interamericana:

> ...se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.[13]

En el caso de México, la tortura se aborda en el artículo 20, donde queda prohibida desde el 3 de septiembre de 1993[14], de manera general se entiende que busca la protección de los ciudadanos ante el ejercicio autoritario de funcionarios públicos: "[...] Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura"[15]

Además, se cuenta con una Ley Federal para Sancionar y Prevenir la Tortura, que a la letra reza:

> Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.[16]

Estas definiciones posibilitan que se ignoren los rasgos que indiquen factores políticos y sociales cuando es el caso, pues tendría como consecuencia la posibilidad de encontrar pautas que indiquen sistematización y generalización y, por lo tanto, graves violaciones a los derechos humanos, lo que implica una política de Estado.

Por esto se considera que las definiciones se han construido sobre la base del consenso a nivel de los Estados y sus necesidades políticas contextuales para su propia protección, pues cuando se utiliza la tortura con fines políticos en contra de personas y colectivos, es difícil para las victimas la construcción de una narrativa del "uso deliberado", pues el aparato gubernamental construye su propia expresión desde la base de la casualidad.

---

12 Nicolás Boeglin Naumovic, Debra Long. *Protocolo Facultativo. Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: Un manual para la prevención.* (San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004) 21-22.

13 Carlos Garduño Salinas. «La finalidad de la tortura en el derecho internacional mexicano de los derechos humanos.» En *Consideraciones para la investigación y documentación de la tortura en México*, (D,F: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos, 2007) 155.

14 María Elena Lugo Garfias. *La prevención y la sanción de la tortura.* (D.F: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012) 41.

15 *Ídem.*

16 María Elena Lugo Garfias. *La prevención y la sanción de la tortura.* (D.F: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012) 42-43.

Tortura política

Si bien la historia de Latinoamérica y de México se ha presentado la violencia institucional como una constante por gobiernos dictatoriales, autoritarios y "democráticos", también se ha dado una lucha por el reconocimiento de los derechos humanos, en donde la construcción de conceptos y definiciones que critican y desnudan las narrativas oficiales, ha servido para dar voz a las personas y colectivos sobrevivientes de graves violaciones a los derechos humanos.

Esto ha generado que las organizaciones sociales, académicos, y ciudadanos construyan nuevas narrativas, en la búsqueda de transformar y ampliar los conceptos definidos por los Estados, tal es el caso de la tortura, la cual ha sido construida y dinamizada por distintos profesionales, que han sabido reconocer en ella tanto las afectaciones individuales, como las consecuencias sociales y políticas, para una mayor protección de las personas y colectivos.

Cuando, por el nivel de violencia, la población afectada y tipo de consecuencias que se busca propiciar se estaría ante la "tortura política", la cual se presentará cuando los Estados busquen destruir a la oposición cualquiera que sea esta y se define como: "... la tortura aplicada a individuos que se oponen a un determinado régimen de gobierno, activistas sociales, individuos involucrados en conflictos civiles, étnicos o religiosos."[17]

Los objetivos son políticos en la aplicación de la tortura, que pretende establecer claramente el dominio del Estado por sobre los sujetos y sus ideas, la destrucción de la oposición en cuanto sujetos de derechos y en cuanto la construcción de redes de apoyo, cuando esta se constituye en una real oposición a la visión hegemónica y excluyente del poder en turno: "...suprimir la disidencia para reafirmar el poder y eliminar los obstáculos para llevar a cabo planes políticos, sociales y/o económicos impopulares."[18]

Los objetivos prioritarios del Estado se transforman en violencia física y psicología por el torturador, mismo que sabe que opera bajo la impunidad, esto le permite:

> 1) quebrar la personalidad de la víctima para poder manipularla y obtener colaboración... 2) obtener más información acerca de actividades de grupos opositores... para derrotar y desmantelar la disidencia... 3) a nivel individual, instalar el terror, amedrentar, intimidar y disuadir el activismo; 4) a nivel social, enviar un mensaje de advertencia a la población para mantenerla sojuzgada; 5) mantener una atmósfera de temor y amenaza permanente en la población, para afianzar el poder.[19]

La tortura política va más allá de ser "método de investigación criminal" usada por su "rapidez para recabar información", si no que entraña la aplicación deliberada de violencia para destruir al individuo en cuanto opositor, no se busca ocultarla, por el contrario, a través de rumores y vivencias se esparce el conocimiento de que se practica, lo que propicia el terror y genera desconfianza entre el sobreviviente y su entorno, por lo que algunos de sus métodos son de dominio de la colectividad.

Aún si se trata de "gobiernos democráticos" su uso entraña conocimiento y habilidad, el cual se fundamenta en las doctrinas contrainsurgentes a las cuales los Estados

17 Ana Deutsh. «Secuelas de la tortura en el individuo, la familia y la sociedad.» En Atención integral a víctimas de trotura en procesos de litigio. Aportes psicosociales, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007) 100.

18 *Ídem.*

19 *Ídem.*

no quieren renunciar, porque se le considera una herramienta efectiva en contra de opositores políticos al régimen.

Otra definición de la tortura política o "por razones políticas" es la siguiente:

> ...consiste en la aplicación deliberada y sistemática de dolor agudo a una persona. Aparentemente, el objetivo es obtener información o confesiones. Similar importancia reviste, sin embargo, la destrucción de un individuo en tanto opositor a un régimen político determinado; se trata...de minar su voluntad, vínculos afectivos, lealtades, creencias e integridad física y psíquica. Se observa también que la intimidación de terceros y, en definitiva, la paralización, la impotencia y el conformismo de las mayorías aparece como otro de los objetivos fundamentales por quienes utilizan este recurso.[20]

La dimensión "política" de la tortura se basa en los propósitos de su utilización y las consecuencias que conlleva en lo individual, lo colectivo y lo social, además del daño fisco y psicológico en el sobreviviente y las repercusiones físicas, psicológicas y sociales en su entorno: "Para destruir el cuerpo social fue necesario destruir los cuerpos individuales, así la tortura, que tiene un efecto implacable sobre los sujetos y la sociedad, aparece como el método privilegiado de la destrucción y del horror."[21]

Precisamente ante el intento deliberado de destruir a la comunidad por medio del individuo, se dio la construcción de una narrativa donde en el centro de los relatos se encuentren los sobrevivientes y las víctimas de las graves violaciones, donde la comunidad representada por las organizaciones sociales, presto su voz para reconstruir los episodios de violencia por parte del Estado, para contrarrestar el discurso centrado en la casualidad de la violación a los derechos humanos.

El trauma psicosocial y las consecuencias de la tortura

En contextos de violencia institucional, las graves violaciones a los derechos humanos afectan la forma en que se relacionan los ciudadanos y toman sus decisiones políticas, las formas de agruparse en torno a las problemáticas sociales, su nivel de participación en la oposición, la apatía y la indiferencia, la participación en la criminalización del perseguido político, etcétera.

Se considera en este sentido que el concepto "trauma psicosocial" pone de manifiesto como la violencia afecta de manera puntual a la sociedad en general, sobre todo al considerar que las graves violaciones de los derechos humanos son utilizadas para destruir movimientos sociales en coyunturas políticas específicas, ejemplo la guerra sucia en México.

Esta violencia afecta de forma general a la sociedad aunque con intensidad diferente en dependencia a que sector se pertenezca o que tan directo se presente la represión política, por lo que en primera instancia el trauma psicosocial nos indica que "...se utiliza para referirse a cómo algún proceso histórico puede haber dejado afectada a toda una población"[22], matanzas de indígenas, desplazamientos forzosos, tortura política, asesinato extrajudicial, desaparición forzada, son herramientas que

---

20 Elizabeth Lira, Eugenia Weinstein. «La torura. Conceptualización psicológica y proceso terapéutico.» En *Psicologia social de la guerra: trauma y terapia. (*San Salvador: UCA Editores, 1990) 349.

21 Elizabeth Lira, Eugenia Weinstein. «La torura. Conceptualización psicológica y proceso terapéutico.» En *Psicologia social de la guerra: trauma y terapia. (*San Salvador: UCA Editores, 1990) 335.

22 Ignacio Martín-Baro. «La violencia política y la guerra como causas del trauma psicosocial en El Salvador.» En Psicologia social de la guera: trauma y terapia. (San Salvador: UCA Editores, 1990) 77.

impactan por su nivel de sistematización y generalización en un tiempo y espacio determinado.

Es importante remarcar como la vivencia prolongada de la violencia y la impunidad tienden a mantener el trauma psicosocial, en México las graves violaciones a los derechos humanos se han dado de forma continua, se han institucionalizado de forma intencional con el fin de tener un control social efectivo.

En este sentido, las heridas que se dan a nivel de la población rompen los valores y esquemas anteriores en las que se basaba su convivencia, el Estado que debe de proteger se convierte en el agresor, y la polarización en una narrativa de buenos y malos se impone fracturando las redes de apoyo naturales, por lo que se debe considerar que la violencia institucional propicia y mantiene el trauma psicosocial, el cual para lograr consolidar el terror, el aislamiento, la polarización se sirve de las instituciones y del poder, trata de dividir, de mantener una creciente tensión entro los diversos sectores sociales.

En otras palabras:

> ... la herida que afecta a las personas ha sido producida socialmente, es decir, que sus raíces no se encuentran en el individuo si no en su sociedad... que su misma naturaleza se alimenta y mantiene en la relación entre el individuo y la sociedad, a través de diversas mediaciones institucionales, grupales e incluso individuales.[23]

Se busca por todos los medios que los individuos acusados de querer destruir el estado bueno de las cosas no cuenten con el apoyo y reconocimiento de la sociedad, por esto la Tortura Política y demás graves violaciones, deben de ser construidas en narrativas de impunidad, esparcidas en rumores.

El daño psicosocial producido por las diferentes manifestaciones de violencia represiva tiene características propias, especificas, que hacen que no sea homologable a cualquier otra forma de expresión de trastornos...es producto de un accionar político. Es un daño que fue infligido de modo planificado y sistemático a determinados sectores de la sociedad.[24]

El miedo y el terror se incrementa ante los niveles de violencia vivenciados en la represión de grandes movimientos, pero también se incrementa ante los rumores de tortura, asesinatos, desapariciones, violaciones, que se impone como la narrativa hacia quien desafía el poder, la "tortura política" transforma las ideas y las acciones.

Las situaciones represivas y sus efectos subjetivos implican una perturbación de la subjetividad que se manifiesta, entre otras cosas, en la internalización del miedo. Perturbación que insidie tanto en las formas de hacer política en estas circunstancias históricas como en la producción de la vida concreta de grandes sectores nacionales, hayan sido o no objetos de represión directa.[25]

Da cuenta de cómo desde el poder surge la necesidad de mantener un estricto control de todos los sectores sociales, donde a la disidencia se le criminalizo, por lo cual se buscó su destrucción individual y social de forma sistemática y la tortura política

23 Ignacio Martín-Baro. «La violencia política y la guerra como causas del trauma psicosocial en El Salvador.» En Psicologia social de la guera: trauma y terapia. (San Salvador: UCA Editores, 1990) 78.

24 BeatrizB rinkmann. «www.cintras.org/textos/reflexion/r32/traumapsicosocial.doc.pdf.» *www.cintras.org/textos/reflexion/r32/traumapsicosocial.doc.pdf.* 07 de 08 de 2019, 1.

25 Elizabeth Lira, Eugenia Weinstein. «La torura. Conceptualización psicológica y proceso terapéutico.» En Psicologia social de la guerra: trauma y terapia, (San Salvador: UCA Editores, 1990) 335.

como una práctica la cual: "...como método de coacción regular afecta no sólo a sus víctimas directas, sino también a sus familias a los grupos que pertenecen, y también al conjunto de la sociedad incluidos los torturadores"[26]

El torturador no es en este sentido un fallo del sistema, por el contrario, ostenta el poder del Estado y actúa bajo esta premisa, como consecuencia se establece una relación asimétrica, donde se le permite y alienta a dañar más allá de toda objeción ética a una persona para defender al poder.

El torturado por su parte se encuentra en total indefensión, su cuerpo no le pertenece sino a sus torturadores, se busca de forma contundente destruir su ideario político e ideológico, que traicione a su organización, que se rompa con su comunidad, despojarlo de su humanidad.

Es una forma de coerción social y política muy eficaz, pues el miedo a ser detenido y torturado genera conductas masivas de autocensura, aislamiento, pasividad y resignación... la tortura es utilizada como instrumento de poder, la amenaza y/o la utilización del sufrimiento se rige por un método de control ideológico-político.[27]

Por lo tanto, también es pensada para afectar las formas de relación de la organización y la comunidad de procedencia del torturado, nulificar su posible respuesta por la instauración del terror, lo que lo definiría como un fenómeno político y social más allá de una relación casual.

La agresión llamada tortura no representa un hecho de azar... reviste siempre un claro carácter social, tanto como por sus destinatarios finales, como por la infraestructura tecnológica y política que se requiere para infringirla. Se trata, primordialmente, entonces, de un fenómeno político que no cabe atribuir al descontrol o a la perturbación de algunos sujetos aislados... corresponde a una práctica utilizada de manera planificada, conforme a métodos universales adaptados localmente, a la que echan mano sistemas represivos de gobierno para controlar y destruir a sus oponentes, en cuanto sujetos y organizaciones.[28]

Es posible entonces considerar el hecho que a través de la tortura política el Estado y sus agentes pueden de forma sistemática y generalizada destruir física, psicológica y moralmente a los individuos sometidos a ella, y también les permite romper, fracturar, destruir las relaciones de apoyo que con esfuerzo se fueron construyendo en su entorno social, la herramienta primordial es la interiorización del terror que hacen los demás miembros de su organización o comunidad, esto tras el conocimiento del suplicio al cual fue sometido el sobreviviente, la delación de sus compañeros y las consecuencias de las mismas, la desconfianza sembrada.

De acuerdo con la racionalidad que inspira su uso, la tortura es aplicada con el objeto de destruir o aniquilar a los opositores más activos en tanto representantes de sectores sociales específicos o de entes lectivos...Sin embargo, las agresiones físicas o psíquicas son enfrentadas con los recursos individuales de las víctimas...La tortura es sufrida por las personas en tanto personas.[29]

---

26 Elizabeth Lira, Eugenia Weinstein. «La torura. Conceptualización psicológica y proceso terapéutico.» En Psicologia social de la guerra: trauma y terapia, (San Salvador: UCA Editores, 1990) 341.

27 Ídem.

28 Elizabeth Lira, Eugenia Weinstein. «La torura. Conceptualización psicológica y proceso terapéutico.» En Psicologia social de la guerra: trauma y terapia, (San Salvador: UCA Editores, 1990) 349.

29 Elizabeth Lira, Eugenia Weinstein. «La torura. Conceptualización psicológica y proceso terapéutico.» En

Una de las consecuencias en torno a la familia del sobreviviente de tortura política, es que es víctima de la misma criminalización; para su organización social se tiene la certeza d ser las próximas víctimas, y para la sociedad se transforma en un ejemplo, por lo que se pude dar un abandono de la lucha política y social,

> El daño psicológico, físico y familiar que ellas experimentan, en todo caso, actúa como un mecanismo psicosocial de control sobre los sectores sociales más activos, las organizaciones y la sociedad toda, a través de la intimidad, el miedo y la presión a someterse para evitar el castigo.[30]

Un aceite importante en el engranaje de la institucionalización de las graves violaciones a los derechos humanos, como herramientas de control político y social, es la impunidad, misma que conduce a la generación de un sentimiento de abandono y aislamiento, esto ante la nula capacidad de dar justicia al sobreviviente o su entorno directo por los delitos cometidos en su contra.

Impunidad

La impunidad es uno de los factores determinantes para sostener la maquinara de la violencia institucional y dar continuidad a las graves violaciones a los derechos humanos, existe de facto una garantía de protección a los perpetradores que el mismo Estado entreno para exterminar a la oposición, tanto de forma encubierta como explicita.

En este sentido, la impunidad se observa como un fenómeno complejo, el cual recorre las estructuras del poder, se presenta de forma distintas y responde a las necesidades del poder, sus consecuencias son las formas de comprender y analizar su andamiaje del poder autoritario.

Es así como las graves violaciones a los derechos humanos son ejecutadas dentro de una estrategia donde la impunidad funciona, en primer lugar como la garantía para ejecutarlas y en un segundo momento como acciones para negarlas y ocultarlas, "En el territorio de la impunidad se permiten prácticas como la detención clandestina, la desaparición forzada de personas y la tortura."[31]

Asimismo destaca sobre la tortura como un elemento "natural y necesario", pues se utiliza para inculpar arbitrariamente de delitos a las personas[32], este elemento "natural y necesario" lleva implícito un objetivo concreto el cual es la destrucción de la persona y su ideología, es un evento político que la impunidad garantiza.

Las consecuencias psicosociales entrecruzan aspectos psicológicos, sociales y políticos, gestándose consecuencias de larga data que inciden directamente en el ejercicio de los derechos de ciudadanía, "…el efecto psicosocial expansivo que más allá de las víctimas directas convertidas en ejemplos aleccionadores-, abarca a los familiares, grupos de pertenencia y comunidades que sufren la amenaza de ser señalados como sospechosos o culpables de los mismos delitos."[33]

Psicologia social de la guerra: trauma y terapia, (San Salvador: UCA Editores, 1990) 349-350.

30 Elizabeth Lira, Eugenia Weinstein. «La torura. Conceptualización psicológica y proceso terapéutico.» En Psicologia social de la guerra: trauma y terapia, (San Salvador: UCA Editores, 1990) 350.

31 María Cristina Bottinelli. *«La impunidad como crimen de lesa humanidad.»* En Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio. Aportes psicosociales, (San José: Instituto Interamericano de derechos humanos, 2007) 184.

32 *Ídem.*

33 *Ídem.*

La impunidad se transforma en ataduras, ante los procesos judiciales viciados, por lo que surge sentimientos de desaliento para enfrentar el poder político, se transmite un mensaje a la sociedad en donde los victimarios refuerzan en el imaginario colectivo como verdugos plenipotenciarios del sistema, en este sentido cada individuo es forzado a actuar dentro de las normas implícitas y explicitas del Estado.

Cuando se habla de tortura política el Estado es la fuente principal donde la impunidad la sostiene, se enlaza con la necesidad de mantenerla como una forma de garantizar en primer lugar la lealtad de los victimarios y en un segundo lugar mantener la estructura de represión que le funcionan para su continuidad.

Esta idea surge cuando analizamos la funcionalidad de la impunidad y cómo repercute en la organización social, es así como la trama de la impunidad, en tanto se sostiene y es sostenida por la imposición de un poder incuestionable, sólido y homogéneo, exige que los sujetos sociales permanezcan fragmentados y aislados. Así despliega toda su fuerza para impedir la organización de grupos de carácter formal o informal... para evitar que las personas victimizadas puedan convertirse en actores sociales en la lucha contra la impunidad.[34]

La consecuencia directa es que el daño permanece mientras no exista una justicia que garantice la no repetición y la reparación. Pero además como lo menciona Bottinelli, la impunidad pude generar que se diluyan las pruebas que pudieran garantizar un acceso a la justica en el marco de la ley internacional, con lo que el Estado garantiza su impunidad.

La capacidad técnica de los aparatos burocráticos al servicio del poder que detenta la impunidad contribuye a diluir en el tiempo las pruebas de los daños materiales e inmateriales sufridos por las víctimas, mientras logran arribar al "agotamiento de los recursos internos" locales y así poder acceder a los organismos internacionales...[35]

También se deben considerar tres aspectos en los cuales la impunidad muestra los beneficios que otorga al poder estatal. En primer lugar, la dilación temporal de la impunidad y el no acceso a la justicia: "...Resulta beneficiosa para el poder impune, pues contribuye a la revictimización individual y colectiva... posibilita con alarmante frecuencia el abandono de los Estados de su función protectora respecto a los ciudadanos a su cargo."[36]

Estos dos aspectos abonan a una deficiente construcción de la democracia y las formas de organización política, pues pone presión a los ciudadanos ante la falta de consolidación de los derechos humanos políticos y civiles.

La permanecía de la impunidad es utilizada para mantener de manera intencional las heridas psíquicas, físicas y sociales, se busca que el dolor contribuya a dificultar las alianzas de las víctimas y la sociedad, no como elementos casuales sino causales de un

34 María Cristina Bottinelli. *«La impunidad como crimen de lesa humanidad.»* En Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio. Aportes psicosociales, (San José: Instituto Interamericano de derechos humanos, 2007) 183.

35 María Cristina Bottinelli. *«La impunidad como crimen de lesa humanidad.»* En Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio. Aportes psicosociales, (San José: Instituto Interamericano de derechos humanos, 2007) 184.

36 María Cristina Bottinelli. *«La impunidad como crimen de lesa humanidad.»* En Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio. Aportes psicosociales, (San José: Instituto Interamericano de derechos humanos, 2007) 185.

daño permanente, el efecto que la impunidad ejerce de manera social es similar a la de las graves violaciones por eso la autora la equipara a ellas.

Lo que se resume

> ...en una ausencia de sanción del crimen cometido por parte del Estado, tiene como base el incumplimiento de la función esencial del aparato jurídico... al afectar contra los elementos simbólicos que fundan y sostienen el tejido social, afecta la estructura subjetiva de una sociedad. Por todas las razones señaladas, resulta de vital importancia para las comunidades y para las personas, hacer visible la impunidad.[37]

Cabe destacar que la ausencia de sanción va más allá del incumplimiento del aparato jurídico, al ser un proceso en el cual el Estado intencionalmente garantiza la impunidad sobre la justicia, ya que el mismo es quien ordena, ejecuta o facilita las graves violaciones a los derechos humanos, en esta misma medida niega el acceso a la ajusticia.

La importancia de estudiar los procesos de impunidad bajo esta perspectiva es que se comprende de forma clara, la serie de funciones que le otorga el Estado, tales como que garantiza protección del victimario, alarga las consecuencias de las graves violaciones de los derechos humanos, pero sobre todo contribuye a romper las redes comunitarias y a generar una desconfianza en la justicia, razón que desalienta la participación social.

La impunidad al igual que la tortura política se transforma de hecho en una herramienta del Estado, que sirve para afianzar el terror social, que su uso es discrecional, pero no con ello no significa que se desconozca su uso por parte de la sociedad, sino que en la mayoría de las ocasiones los rumores hacen de ella una realidad encubierta.

De ahí que

> ...esta consecuencia instrumental, ex post facto, ha sido señalada desde el ámbito moral de los derechos humanos, no solo como el simple resultado de no aplicar la justicia, sino como un acto violatorio en sí mismo. Es decir, la impunidad ex post facto como causa, como acto violatorio, también debería ser tipificada como un crimen de lesa humanidad.[38]

Sumado a ello también se considera la plurinacionalidad de la impunidad al referir que:

> Como acto, es violatoria de los derechos humanos. Como factor causal, aporta un contexto posibilitador para su reiteración. Como factor perpetuador del statu quo, mediante la culturización, Como estrategia de poder, mediante la amenaza y el miedo, impone un control social".[39]

La impunidad reviste entonces vital importancia para el poder político, con ella garantiza la lealtad de todos los actores que participan en la tortura política y las demás graves violaciones, esto nos indica que no solo es la inacción de la justicia, sino

37 *Ídem.*

38 María Cristina Bottinelli. *«La impunidad como crimen de lesa humanidad.»* En Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio. Aportes psicosociales, (San José: Instituto Interamericano de derechos humanos, 2007) 187.

39 María Cristina Bottinelli. *«La impunidad como crimen de lesa humanidad.»* En Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio. Aportes psicosociales, (San José: Instituto Interamericano de derchos humanos, 2007) 190.

una herramienta pensada para alarga le daño causado a las víctimas individuales su entorno familiar, su comunidad y en lo social.

Conclusiones: la voz de los actores

Las organizaciones de la sociedad civil han acompañado a los ciudadanos en diferentes momentos históricos, en este sentido, las que laboran en torno a los derechos humanos se han propuesto denunciar las graves violaciones, entre ellas la Tortura Política, su uso para el control social, supone necesariamente que el Estado conoce de las consecuencias que generan y las utiliza para su beneficio, esto de forma sistemática, generalizada o focalizada en dependencia a los objetivos que desea lograr.

Es importante despojar de la narrativa de casualidad de las graves violaciones, pues he sostenido el carácter causal de su utilización para el control político y social de la población, a través de las consecuencias y el terror que genera su práctica.

A lo largo de diferentes sexenios, de administraciones y partidos políticos en el poder, así como en todo el territorio nacional, se ha podido observar que las graves violaciones a los derechos humanos se dan de forma sistematizada y generalizada, ante esto la percepción de las organizaciones de la sociedad civil es de suma importancia para reconocer y reconstruir tanto los eventos de violencia estatal de mayor impacto, así como sus consecuencias tanto en las víctimas y sobrevivientes, en su entorno inmediato, así como en la sociedad.

La recuperación de los saberes que tiene las personas y las organizaciones que se enfrentan ante estos fenómenos, es crucial para la construcción de una memoria histórica, que no permita que le olvido deje en la indefensión a todos aquellos que han sufrido el terror de la violencia y la impunidad, puesto que como afirmará Adrián Ramírez de la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos: "...que no podemos perder de vista que la desaparición forzada de personas estrictamente lleva consigo la tortura, la tortura de las personas es como importante, ¿por qué? porque hace que ellos se inhiban y mete un gran, un gran temor..."[40]

La tortura política es un fenómeno relevante en cuanto a su uso y sus consecuencias, es la herramienta para obtener la información de las organizaciones y sus redes, pero también es el vehículo que permite la destrucción del individuo, fuerza el aislamiento del sobreviviente, estigmatiza a su familia y organización, a través de la fabricación de culpables, además de la construcción de un imaginario colectivo de terror.

La forma en que las organizaciones entienden la tortura es importante, puesto que esto lleva directamente a las formas en que dirigen sus objetivos y estrategias, además de la posición que asumen ante sus consecuencias en torno al Estado como victimario e interlocutor, para Francisco Cerezo del Comité Cerezo encuentra que si existe una diferencia en cuanto a quien va dirigida y los fines que persiguen los perpetradores: "...si hay una diferencia, ¿por qué? porque la tortura puede ser una para obtener información no, usualmente en los casos políticos pues ese es el objetivo no, obtener mayor información que dé con otras personas que estén involucradas, pues para poder destruir todo..."[41]

---

40 Carlos Olvera, Angélica Albarrán entrevista *La tortura política y las graves violaciones a los derechos humanos* a Adrián Ramírez López, (01 de 02 de 2020).

41 *Ídem*..

La tortura aplicada a amplios sectores y de forma generalizada también cumple un propósito político, el terror que generar desincentiva la participación ciudadana en todos los niveles desde la individual hasta en organizaciones, En palabras de Adrián Ramírez la diferencia estriba que la tortura es una política de Estado, "…yo creo que la tortura es política, claro la orientación del sentido de a quién o para que torturamos, es lo que va a diferir, o sea, la tortura es una política de Estado, en este caso, se masifico…"[42]

Para el profesor Eduardo Sánchez Encarnación, de la Coordinación Nacional de Egresados en Defensa de Ayotzinapa, la cual es una base de apoyo al Comité Estudiantil y a los padres de familia, que pugna principalmente por el fortalecimiento de la escuela, no existe una diferencia, sino más bien construcciones teóricas que no permiten llegar de forma adecuada a las causas de la tortura, hace referencia a que, "No lo creo, ambas se enlazan es común que se trate de individualizar o segmentar, nos hacen creer que existen nuevos paradigmas, nuevas asignaturas, nuevas voces y al final nos concentremos en eso y no en la forma de cómo acabar con ello"[43]

Para el Profesor Alfredo Salmerón miembro de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación el fenómeno de la Tortura Política se presenta como un método de investigación; sin embargo, consideró como se señaló anteriormente, que la diferencia estriba en el objetivo de la tortura y lo que busca, "…muchos compañeros siempre hemos dicho que la tortura sigue siendo el principal método de investigación que las policías practican… se practica para, pues, para sacarte declaraciones…"[44]

La tortura es política en función de a quién va dirigida y los objetivos que persigue, además también debemos considerar que no solamente es el "método de investigación" a la cual recurren los organismos de seguridad, sino que funciono y funciona principalmente para obtener información. Además de una colaboración forzada de líderes sociales, también cuando es de forma generalizada es un factor de control social, sobre todo cuando se dirige a sectores de la población que en su momento serían base social para nuevos movimientos sociales.

En cuanto a la impunidad estos mismos actores consideran que:

> …la impunidad es el mecanismo que el Estado ha creado pues para mantener esas violaciones a los derechos humanos, mientras no castiga a quien lo hace, pues lo va a continuar haciendo… por eso que vemos en el caso de Calderón, Peña Nieto, de Fox un poco, todos los casos, las graves masacres y todo, ninguno tiene un responsable… la impunidad es parte de esa estrategia, en, engrane del aparato de justicia, o de injusticia que el Estado va a utilizar para mantener el nivel de violación a los derechos humanos que comete…[45]

> …la impunidad es el hilo conductor del vínculo del pasado y el presente con los perpetradores anteriores, que son los mismos que hoy perpetúan y que en alguno de los casos ya a nivel muy alto, o, siguen actuando en ese sentido… si no rompes tres cosas, la corrupción, el tráfico de influencias no puedes desterrar la impunidad, y si no destierras la impunidad, las violaciones se perpetúan, y por eso el modelo está mal diseñado…"[46]

---

42 *Ídem.*.
43 *Ídem.*.
44 *Ídem.*.
45 *Ídem.*.
46 *Ídem.*

> ...es un papel de garante no, porque si se hace, se denuncia, se sigue haciendo, se denuncia más, se cometen más violaciones ahora contigo el denunciante; y salen otros denunciantes y se sigue haciendo... el mensaje no, de que, púes a base de impunidad, tú te vas a cansar y ellos van a seguir ahí... entonces quiere decir que lo que tú tienes que hacer es, estar consciente de eso, porque ellos pretenden con esa impunidad mantenerse..."[47]

Este sistema sobre las bases de la impunidad, no se genera con las políticas neoliberales, pero si aprovecharon de manera extendida estos beneficios del poder, Un ejemplo más de como las personas que detentan el poder son protegidos por las instituciones.

En cuanto a la tortura política mencionan su utilidad y los efectos en las organizaciones.

> ...para obtener información... usualmente en los casos políticos pues ese es el objetivo... en familiares o la gente que pertenece al círculo del detenido, también puede ser como una forma de castigo... el objetivo de cómo en las sociedades destruir ese pequeño grupo, ya sea familiar, o social, o lo que sea, romper los vínculos, y lograr que la gente se ponga incluso en contra de lo que pensaba...[48]

> ...se tortura como una forma económica de despojar a personas de recursos... el fenómeno fue eminentemente económico, sobre un directriz política, ejecutada por paramilitares o ejecutada por propios agentes del gobierno, pero los paramilitares fueron entrenados, conducidos y alentados por fuerzas especiales de los grupos vinculados al ejército...[49]

> Que dejes de buscar una vida digna para todos, dejes de considerar que somos iguales ante la ley, de tener las mismas oportunidades, hacerte desistir de tus ideales de igualdad...[50]

> ...con fines, políticos no, o sea, la tortura que va encaminada, a, pues a, que no se puedan practicar las libertades políticas... la tortura en contra del dirigente, al allegado del dirigente, o en contra de la familia, para dar el mensaje, no... El mensaje iba dirigido a todos los que habían estado participando activamente en lo movimientos en contra del neoliberalismo capitalista... era un contexto mundial de la represión para detener estas movilizaciones y tenía su propia vida local y nacional...[51]

Finalmente, tratándose de las consecuencias, refieren que estas son diversas y afectan a todo el entorno del sobreviviente:

> ...muchos de los torturados, victimas o sobrevivientes de tortura, he pues dejaron de hacer lo que hacían no, si tu vez todos los guerrilleros de los 70´s, pues todos son actualmente legales... los hacen incluso que, ¡que estén en contra de lo que ellos creen!, sus principios, que es el objetivo de la tortura..."[52]

> ...una política de miedo, y junto con ello un cambio sociológico y sociopolítico que nos llevó a dos cuestiones muy importantes, la primera, un terror masivo de la gente, eh, el gran ataque que tuvieron sobre los jóvenes, sobre todo en las mujeres llevo a que aumentara el índice de suicidio..."53

47 *Ídem*..
48 *Ídem*..
49 *Ídem*.
50 *Ídem*.
51 *Ídem*.
52 *Ídem*.
53 *Ídem*.

Las personas que experimentamos la tortura nos dejan secuelas de diversa índole, sufres a tal grado de dejar tirado el trabajo que por años has fortalecido, las amenazas hacia la familia, el señalamiento de la sociedad, la presión de padres, amigos y pareja de que te alejes por estar pisando territorio peligroso...[54]

...la represión, eh, tuvo diversas respuestas, la tortura del 28 de mayo tuvo diversas respuestas, hubo gente que con más ganas le entro y que durante todo, más de un año del plantón, siguieron movilizándose... hubo gente, las más directamente implicada en la tortura, sobre todo, que no quería volver a saber nada del asunto...[55]

54 Carlos Olvera, Angélica Albarrán entrevista *La tortura política y las graves violaciones a los derechos humanos a* Eduardo Sánchez Encarnación (08 de 02 de 2020).

55 Carlos Olvera, Angélica Albarrán entrevista *La tortura política y las graves violaciones a los derechos humanos a* Alfredo Salmerón Aceves(09 de 03 de 2020).

Capítulo iv

Democracia, poder y protestas sociales en Latinoamérica

Greta Lydia Bustamante Hernández

Resumen

Latinoamérica fue escenario de una serie de protestas que reflejaron el malestar social que venían sintiendo los ciudadanos a causa de la crisis de representación política, la inseguridad y la desigualdad que azota la región desde hace varios años. La respuesta del Gobierno ante estas manifestaciones fue en algunos casos la represión por parte de los cuerpos policiales. El presente artículo intenta abordar el problema que representa la falta de consolidación democrática a la región; el problema de inseguridad; las protestas que hubo en 2019 al 2021 y el actuar policial ante las mismas. Estás últimas serán analizadas bajo la mirada de los conceptos de poder de Michel Foucault y Chantal Mouffe.

Palabras clave: Latinoamérica, poder, protestas sociales

Escenario democrático en Latinoamérica

La historia de la democracia latinoamericana es muy diferente a la de otros países. Nuestro caminar ha sido complejo y nada previsible, por lo que "tanto la academia como la élite erraron al creer que la consolidación de las democracias sería un proceso más bien lineal, sin vacíos, retrocesos ni saltos"[1]. Tras dos décadas de transición, actualmente casi todos los países de América Latina cuentan con regímenes democráticos. Más no, con democracias consolidadas.

Una democracia se consolida cuando la suma de varios aspectos se da. En lo ideal, se debe dar en los primeros años de instalación, sin crisis intermedias; los distintos componentes del régimen democrático deben de consolidarse plenamente –no sectorial–; así como contar con grados de legitimidad fuerte –no débil–. Las estructuras de intermediación deben ser autónomas e inclusivas –no exclusivas– y las posiciones ideológicas de la oposición poder negociarse –no conflictivas–[2]. En la mayoría de los países latinoamericanos se dan unos aspectos y no otros.

En América Latina, la dificultad para consolidar la democracia ha venido de la mano de las reformas del estado y de los modelos económicos que se han instaurado

1 Corporación Latinobarómetro. *Informe 2021. Adiós a Macondo*. (Santiago: IDB):14

2 César Cansino. "La consolidación de la democracia en América Latina: Problemas y desafíos". *Foro Internacional XXXIII*. Vol.33. (octubre-diciembre 1993). https://colmex.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/52COLMEX_INST/1264754710002716

en la región desde los años 30´s. El Modelo de Sustitución de Importaciones, que trajo consigo múltiples devaluaciones. En 70´s el tema principal fue desarrollo y democracia. El problema con el modelo desarrollista es que sólo benefició a las clases medias, dejando a varios sectores marginados fuera.[3]

Para los 80´s el modelo económico entra crisis no sólo en el aspecto económico, también en legitimidad política. Por lo que, el Estado favoreció tres fenómenos a nivel regional, la democratización, la estabilización macroeconómica y la apertura de los países al comercio internacional.4 Se solía pensar que el desarrollo económico generaba desarrollo político y, por lo tanto, democracia. Sin embargo, esta premisa se ha comprobado no es válida en el escenario latinoamericano.

Los inconvenientes para que la democracia se consolide en América Latina señala Fernando Mires son: la falta de arena política para que la sociedad social se constituya; faltan actores realmente políticos, hay ausencia de ideas políticas, las promesas electorales de los gobernantes y los conflictos antidialógicos entre izquierda y derecha, En América Latina, la derecha se ha constituido como derecha económica y la izquierda como izquierda ideológica, dejando ambas el lado político.[5]

Estas ausencias políticas de representación no han pasado desapercibidas para los ciudadanos, los cuales desde hace algunos años se vienen sintiendo insatisfechos con el actuar de sus gobernantes. Esto ha generado una crisis de representación en la región. De acuerdo, a el informe del 2021 de Latinobarómetro6 (2021), el apoyo a la democracia ha venido disminuyendo pasó de 63% de apoyo en 2010, a 48% en 2018 y a 49% en 2020. Hay países con mayor nivel de apoyo hacia la democracia como Uruguay con 74% de apoyo, Costa rica 67%, Chile 60%, Argentina 55%, Bolivia 54% y Republica dominicana 50%.

A pesar de que, gran parte de la población apoya la democracia, también considera que la democracia en su país tiene grandes problemas. El 60% de los ciudadanos argentinos considera que su país tiene este tipo de problema, en Perú 56% lo cree, en Ecuador 55%, en Chile 54%, mientras que en Colombia y Paraguay 52%. Esta problemática la vemos reflejada en las recientes protestas en dichos países. El país con menos queja es Uruguay con 19 por ciento.

Una de las razones de la inconformidad hacia la democracia es que no se considera que se gobierne para beneficio de todos. Los latinoamericanos consideran que los gobiernos buscan beneficiar sólo a los grupos poderosos. El 93% de los paraguayos consideran que esto es cierto, así como 89% de los costarricenses, 87% de los ecuatorianos, 86% de los chilenos y peruanos y 80 por ciento de los venezolanos.

Esto no quiere decir, que los ciudadanos vayan a dejar a la democracia de lado, lo que ellos buscan es tratar de disminuir el nivel de desigualdad que existe entre los habitantes. El no estar a favor de la democracia no es antidemocrático, los ciudadanos

3 *Ibíd.*

4 Eduardo, Lora. "La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa". En *Las reformas del Estado en América Latina*. (México: Editado por Eduardo Lora, 2007)

5 Fernando Mires. "Estado y Política. La Lucha por la Democracia en América Latina". *Revista Nueva Sociedad*. N.210. (Julio-agosto 2007). https://nuso.org/articulo/la-lucha-por-la-democracia-en-america-latina/

6 Corporación Latinobarómetro. *Informe 2021. Adiós a Macondo*. (Santiago: IDB)

deben de poder expresar su opinión y, por ende, el gobierno tendría que escuchar las peticiones ciudadanas.

El otro gran problema, la inseguridad

Además de la crisis de representación política, se le suma a la región los problemas de inseguridad. De acuerdo con el Informe Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la región alberga 9% de la población mundial, pero actualmente representa 34% del total de muertes violentas[7]. Los ciudadanos "se sienten acosados por el delito común, en especial por sus expresiones más violentas: homicidios, agresiones, secuestros y violencia doméstica"[8]. El ciudadano no sólo tiene que preocuparse por tratar de cubrir sus necesidades básicas, también debe intentar sobrevivir dentro de este contexto.

Dentro de la región, no sólo existe la violencia criminal, también están presentes la violencia de género, la violencia social, doméstica, sexual, contra los niños y niñas, la institucional y la violencia política. Esta última, asociada a las formas de represión, abuso de fuerzas de parte de la seguridad pública, actuar de los militares y asesinato de líderes sociales. Dependiendo el país es el tipo de violencia. En México, El Salvador, Honduras, Guatemala, Colombia, Brasil y Venezuela es predominante la violencia criminal. En países como Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay la violencia doméstica y la delincuencia es lo más común.[9]

Asimismo, no podemos dejar de lado, que mucha de la violencia viene de la mano de la competencia entre grupos criminales, para posicionar la venta de droga en varios países, continuar con la trata de personas, la prostitución, la pornografía infantil, la piratería, el robo de vehículos, robo de autopartes, secuestro, extorsión, desaparición forzada de personas, lavado de dinero, clientelismo[10], y un largo etcétera de delitos que podemos encontrar en la región.

Ante el aumento de los casos de violencia, delincuencia y de inseguridad, se incrementa la desconfianza en general en todo el aparato burocrático. Por lo que, muchos de los gobernantes utilizan como promesa electoral que abordarán el problema de la inseguridad. Sin embargo, ninguno de los presidentes latinoamericanos ha podido con este monstruo.

El peso cada vez más significativo que tiene el aspecto de la inseguridad ciudadana entre las demandas de la población, la ha convertido en un aspecto muy susceptible de manipulación para diferentes fines: apoyar o destruir gobernantes, grupos partidistas, diverso tipo de campañas políticas, y otras expresiones más que son parte del juego democrático, o incluso de la justificación de un régimen autoritario.[11]

7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. (Nueva York: Naciones Unidas, 2021)

8 Hugo Frühling. *La eficacia de las políticas públicas en seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Cómo medirla, cómo mejorarla*. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2021): 5

9 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. (Nueva York: Naciones Unidas, 2021): 208

10 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. *Nuestra Democracia*. (México: Fondo de Cultura Económica, PNUD, OEA, 2010)

11 Patricia, González. "Seguridad ciudadana". *En ¿Qué es la seguridad ciudadana?* (Distrito Federal, Escuela de Administración Pública del, 2013): 175. ISBN 978-607-8228-31-7.

Para abordar de raíz el problema de inseguridad se tendría que atacar directamente al crimen organizado, al narcotráfico, así como la infiltración de ambos en el aparato gubernamental, generar varios cambios a las instituciones públicas y privadas, y enfocarse en el problema de la corrupción, entendiendo que "la corrupción es consecuencia de un sistema de controles ineficaces; la ineficacia del sistema de controles, por su parte, está atada al déficit republicano"[12]. Al haber tantos factores en juego, resolver este problema resulta ser muy complejo.

Otro aspecto, es que la inseguridad no sólo afecta al ámbito burocrático, ni al social, ni al personal, también incrementa los costos económicos a la región. Se ven afectados los años de vida, la calidad y la salud de los ciudadanos. Aumenta el gasto público en temas de seguridad pública, los costos de protección personal y patrimonial[13]. Este dinero podría ser utilizado para otros temas educativos, sociales, de salud pública y/o para proyectos sociales. En decir, para solventar en gran medida el problema de la desigualdad que aqueja a la región.

El estallido social latinoamericano

La suma de la crisis de representación política, la inseguridad y la pandemia, generaron el estallido de protestas sociales en la escena latinoamericana. Problemas como, la falta de gasto público en el sector salud, la desigualdad para acceder a los sistemas de salud, el aumento de pobreza, las pocas oportunidades laborales, la corrupción política, así como el incremento de la desigualdad[14]. Alicia Bárcena[15], Secretaría Ejecutiva de la CEPAL señaló que una amenaza común que tienen los países latinoamericanos es la desigualdad.

Como es bien sabido, "América Latina y el Caribe (ALC) es una región de enormes contrastes, donde la riqueza y la prosperidad coexisten con bolsillos de extrema pobreza, atraso y vulnerabilidad"[16]. En 2020 durante la pandemia, 22 millones de personas cayeron en la pobreza[17]. Mientras que en el mismo período había 76 multimillonarios, los cuales aumentaron en 2021 a 107 multimillonarios con un patrimonio neto combinado de 480 mil millones[18]. La distribución de la riqueza de la región es desigual.

La riqueza se encuentra en manos de muy pocos, mientras que hay personas que no tiene como satisfacer sus necesidades básicas. Este contraste no ha pasado inadvertido para la población latinoamericana, que terminó por reaccionar bajo distintas

12 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. *Nuestra Democracia*. (México: Fondo de Cultura Económica, PNUD, OEA, 2010): 139.

13 Ibíd.

14 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama Social de América Latina 2020*. (Santiago: Naciones Unidas, 2021)

15 Alicia Bárcena. How to turn protest into progress. (Davos, Foro Económico Mundial 2020)

16 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. (Nueva York: Naciones Unidas, 2021): 23.

17 Ibíd., 72.

18 Luis Felipe López-Calva. "COVID-19 y la riqueza en la cima: más multimillonarios y más ricos en ALC tras la crisis. PNUD América Latina y el Caribe". 27 de mayo 2021. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/covid-19-and-wealth-at-the-top--more-and-wealthier-billionaires-.html

expresiones ante las injusticias que eso le representa no sólo a nivel social, sino también a nivel individual.

Es que los latinoamericanos ya no toleran los gobiernos que defienden los intereses de unos pocos, la concentración de la riqueza, la escasez de justicia, la debilidad de las garantías civiles y políticas, así como la tardanza en la construcción de garantías sociales. El abuso de poder, los privilegios, la restricción de la pluralidad están en el corazón de la demanda de igualdad ante la ley, de respeto, de dignidad[19].

En la región del 2019 al 2021 el malestar social detonó. Hay que recordar que el malestar "constituye una poderosa señal de alerta sobre el deterioro de las condiciones fundamentales que permiten la vida en sociedad y la construcción de un proyecto común"[20]. Las causas de este malestar fueron desde medidas de austeridad, aumento de las tarifas del transporte público, corrupción política y electoral, reducción de los salarios, planes de reactivación económica, imposiciones económicas, entre otras. En algunos países como Chile, Colombia, Perú, Paraguay y Bolivia las movilizaciones fueron nacionales. Otros países como Paraguay, El Salvador y Venezuela también tuvieron sus niveles de movilización.

Las reacciones que tuvieron estás movilizaciones fueron diversas. En algunos países hubo varias personas heridas, daños materiales y pérdidas económicas. Asimismo, la represión policial causó varias pérdidas humanas, tanto de civiles como de policías. En el caso de Colombia, Human Rights Watch documentó al menos 20 muertes de manifestantes o transeúntes a manos de las fuerzas policiales, así como múltiples abusos a los derechos humanos[21].

La causas de las protestas en Colombia de 2019 fue a causa de las reformas en las pensiones, laborales y educativas. Por lo que, los sindicatos llamaron a paro nacional el 21 de noviembre del 2019. La magnitud de la protesta fue tal, que sólo había pasado algo similar hace 60 años. Dentro de la manifestación hubo disturbios, saqueos, daños al sistema de transporte, abuso de poder y de fuerza por parte de las autoridades[22]. Para 2021 las protestas continuaron y con ellas el incremento de los casos de abuso de la violencia por parte de las autoridades hacia los manifestantes.

En las protestas realizadas en Ecuador en 2019 a causa de las medidas de austeridad tomadas por el presidente, también hubo un uso excesivo de la fuerza. A pesar, de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, previamente ya había sugerido al país que se debía restringir el uso de las fuerzas armadas para controlar disturbios domésticos, pues paro eso estaban las fuerzas policiales[23]. Aun así, el 03 de octubre el gobierno declaró el estado de excepción, el cual permitía el despliegue de las fuerzas

19 Corporación Latinobarómetro. *Informe 2021. Adiós a Macondo*. (Santiago: IDB): 1.

20 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama Social de América Latina 2020*. (Santiago: Naciones Unidas, 2021): 225.

21 Human Right Watch. "Colombia: Brutalidad policial contra manifestantes". 9 de junio 2021. 12AM EDT. https://www.hrw.org/es/news/2021/06/09/colombia-brutalidad-policial-contra-manifestantes

22 Daniel Pardo. "Paro nacional en Colombia: 3 factores inéditos que hicieron el 21 de noviembre un día histórico". *BBC News Mundo*. 22 de noviembre de 2019. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50520302

23 Inter-American Court of Human Rights. *Case of Zambrano Vélez et al. v. Ecuador* (2007). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_ing.pdf

armadas para seguridad de la población[24]. A causa de esto, hubo varios heridos y varias muertes.

En el caso de las protestas en Bolivia también hubo represión policial, aunque en la marcha del 19 de noviembre se unieron las fuerzas policiacas. A pesar de esto, hubo varios enfrentamientos entre ciudadanos y fuerzas policiales. Como en la Zona Sur Pedregal del municipio de la paz; la masacre de Sacaba, en Cochabamba; y la masacre de Senkata, en el Alto. En los cuales los cuerpos policiales usaron una fuerza excesiva para acabar con las manifestaciones, lo cual tuvo como resultado la pérdida de vidas humanas[25].

Chile fue también uno de los países con mucha movilidad. Las marchas comenzaron en 2019 como muestra de inconformidad al alza del metro. Sin embargo, la situación escaló rápidamente y ciudades como Santiago, Valparaíso y Concepción se unieron a las protestas. Ante esto, las autoridades chilenas pusieron en toque de queda a la Región Metropolitana de Santiago. La respuesta del presidente ante el accionar ciudadano fue muy desafortunada, sacando militares a las calles y ocasionando que la violencia se incrementará. Al final se contabilizaron 19 muertos y cientos de heridos[26].

Perú tuvo una serie de manifestaciones y disturbios que se venían gestando desde 2019, al igual que sus países vecinos. Sin embargo, las marchas comenzaron hasta el 2020 con la destitución del entonces presidente Martín Vizcarra. Las movilizaciones ciudadanas comenzaron la misma noche de su remoción. El actuar policial fue hacer uso indiscriminado de bombas lacrimógenas, balas de goma y perdigones. Causando así un saldo de dos muertos y varios lesionados.[27]

En Paraguay, las movilizaciones comenzaron por parte de los campesinos en 2019. Ellos buscaban mejorar las condiciones laborales, económicas y comerciales[28]. Para 2020, el plan de reactivación económica por parte del estado ocasionó más protestas. Sin embargo, para el 2021, al disgusto ciudadano se fue sumando el colapso del sistema sanitario a causa de la pandemia, la crisis económica y los casos de corrupción. La respuesta del gobierno causó decenas de heridos y algunas muertes.[29]

---

24 Human Right Watch. "Ecuador: Lecciones de las protestas de 2019". 6 de abril 2020. https://www.hrw.org/es/news/2020/04/06/ecuador-lecciones-de-las-protestas-de-2019

25 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "CIDH presenta sus observaciones preliminares tras su visita a Bolivia, y urge una investigación internacional para las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del proceso electoral desde octubre de 2019". 10 de diciembre del 2019. https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/321.asp

26 Fernanda Paúl. "Protestas en Chile: 4 claves para entender la furia y el estallido social en el país sudamericano". *BBC News*, 23 de octubre 2019. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50115798

27 "Renuncia Manuel Merino: la ola de protestas en Perú que dejó dos muertos y 100 heridos y culminó con la dimisión del presidente". *BBC News Mundo*, 15 de noviembre 2020. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54948270

28 Rossana Marín. "Paraguay: Campesinos alargan las protestas contra el Gobierno por "incumplimientos". *France 24*, 20 de junio 2019. https://www.france24.com/es/20190620-protestas-campesinos-paraguay-tierra-gobierno

29 Santi Carneri y Daniel Politi. "Indignación en Paraguay: la corrupción y el aumento de casos de la COVID-19 generan protestas" *The New York Times*. 28 de septiembre 2021. https://www.nytimes.com/es/2021/03/11/espanol/paraguay-protestas-coronavirus.html

En Brasil los recortes en el presupuesto educativo en 201930 y el escándalo de corrupción en torno a las vacunas en 2021 ocasionaron marchas. En algunas de las ciudades, como Sao Paolo, Brasilia y Río de Janeiro, las marchas se llevaron a cabo sin signos de violencia. Aunque, en la ciudad de Recife la policía militar si reprimió a los manifestantes con balas de goma y gas lacrimógeno[31].

El caso venezolano es punto aparte. Venezuela en 2019 tuvo 16.739 manifestaciones en todo el país, es decir, 46 protestas diarias, rompiendo récord de años posteriores. Las exigencias ciudadanas, iban desde mejores salarios, cambios a nivel político y la mejora en la calidad de vida.[32] Para 2020 y 2021 las mismas exigencias continuaron. Sólo que para 2020, se registraron 4.414 protestas y 3.393 en el primer semestre del 2021[33]. Ni la represión por parte de las fuerzas militares ha podido contra las exigencias de la ciudadanía.

En el caso de México, también ha habido marchas. Algunas de ellas han estado más focalizadas hacía problemáticas específicas, como el movimiento feminista. La violencia hacia las mujeres es uno de principales problemas que afecta a las mujeres de todo el país. Fue en 2019 que el movimiento tomó más fuerza, generando manifestaciones en distintas ciudades de la República. Sin embargo, la lucha sigue sin ser reconocida por las máximas autoridades, como por el Presidente de la República.

Lamentablemente, la respuesta de algunos gobiernos para contener las protestas antes señaladas fue el uso de la violencia. Los modos de represión han ido reflejando a través del tiempo, la voluntad de las élites "de tratar de una forma u otra con personas que exhiben comportamientos indeseables. El tipo de represión que se propugna o tolera en una sociedad particular es una indicación de la estructura psíquica de sus miembros"[34]. En América Latina antes de los regímenes democráticos hubo regímenes autoritarios, así que la respuesta policial y militar no es sorpresa.

La violencia policial no es un tema desconocido en la región. Las formas de abuso policial van desde la letalidad, coerción, extorsión, uso de la fuerza física, la tortura, desaparición forzada, privación de la libertad y de la vida, detecciones ilegales y hostigamiento.[35] En las protestas de los últimos años, ha sido evidente el abuso de la fuerza por parte de policías y militares. Ocasionando múltiples demandas y quejas ante derechos humanos.

El estado, al haber elegido la estrategia represiva, ocasionó que en varias de las protestas hubiera señales de violencia por parte de los agentes de policía, hacia los

30 "Los brasileños se manifiestan contra los recortes educativos de Jair Bolsonaro". *France 24,* 14 de agosto 2019. https://www.france24.com/es/20190814-brasilenos-manifiestan-recortes-educativos-bolsonaro

31 Ernesto Londoño y Flávia Milhorance. "Protestas en Brasil por un escándalo de vacunas ponen a Bolsonaro en una posición débil". *The New York Times*, 06 de Julio 2021. https://www.nytimes.com/es/2021/07/06/espanol/brasil-protestas-bolsonaro.html

32 Observatorio Venezolano de Conflictividad Social. "Conflictividad Social en Venezuela en 2019". Informe anual. 24 de enero 2020.

33 Observatorio Venezolano de Conflictividad Social. "Conflictividad social en el primer semestre de 2021". (22 de julio 2021.)

34 Pieter Spierenburg. The spectacle of suffering. (Cambridge: University press, 1984): 12.

35 Lucía Carmina Jasso López; Carolina Jasso González. "Abuso policial y tecnologías de vigilancia en América Latina". *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. N. 90. (enero-junio 2021): 119-144. https://doi.org/10.28928/ri/902021/atc3/jassolopezl/jassogonzalezc

manifestantes. Si bien, "el Estado, a través de la legalidad y legitimidad que rige sus actos, es quien ostenta el monopolio de la fuerza. Dicha atribución se encuentra conferida en la policía como institución"[36]. Y es por esa misma razón que la contraparte se encuentra en los derechos humanos ya que "constituyen, o deberían constituir, el principal límite del uso de la fuerza pública" por parte de la policía y la fuerza pública.

Sabemos que es obligación de la policía garantizar el orden público. Sin embargo, "la violencia estatal en una democracia no debe utilizarse contra las personas por expresar, defender o perseguir ideas políticas a menos que esto implique la comisión de actos delictivos"[37]. Hay que tener en cuenta que:

> En un Estado democrático y progresista, la seguridad es un factor coadyuvante del bienestar social y de la calidad de vida. El desenvolvimiento de una nueva cultura y concepción de la seguridad no debe estar circunscrita únicamente a la prevención o persecución del delito, sino orientada a promover la salvaguarda y garantía de todos los derechos humanos"[38]

La represión policial de los últimos años ha ocasionado que la ciudadanía este más al pendiente de su comportamiento. La respuesta del estado ha estado dirigida a cambiar la relación policía-ciudadano, puesto que ahora la seguridad es humana y va con enfoque de desarrollo humano[39]. Además, ha buscado generar reformas policiales, que han ido desde "modernización de sus procesos de reclutamiento y educación; aumento de la inversión pública; uso de la tecnología; desarrollo de iniciativas de prevención del crimen, entre otros"[40].

La región tiene muchos retos que enfrentar, comenzando por la democracia, puesto que, "una democracia que no es capaz de asegurar la vigencia cotidiana de un núcleo duro de derechos elementales —como la vida, la integridad física y el disfrute del patrimonio— ofrece una ciudadanía disminuida"[41]. Asimismo, debe también enfocarse en los derechos económicos y sociales. Pero no sólo eso, la tarea debe ir de la mano de estrategias preventivas más humanas, como sería la prevención social.

---

36 María José Bernal Ballesteros. "La función policial desde la perspectiva de los derechos humanos y la ética pública". *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas*, vol.13 (julio-diciembre 2019): 263. https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.441

37 Ignacio González-Sánchez. "Symbolic violence and the penalization of the protest. *Revista Internacional de Sociología*. Vol. 77. (octubre-diciembre 2019): 5. https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.4.19.001

38 Verónica Guadalupe Valencia Ramírez. "La seguridad Pública como un Derecho Humano". *En Certamen de ensayo sobre derechos humanos* (Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México - Legislatura del Estado de México, 2002): 9. http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/22419

39 María José Bernal Ballesteros. "La función policial desde la perspectiva de los derechos humanos y la ética pública". *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas*, vol.13 (julio-diciembre 2019): 251-280. https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.441

40 Lucía Dammert. "¿Reformas sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina". *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas,* Vol.13 (julio-diciembre 2019): 90. https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.444

41 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. *Nuestra Democracia*. (México: Fondo de Cultura Económica, PNUD, OEA, 2010): 188.

La sociología y los movimientos sociales

La sociología, en específico las teorías estructuralistas clásicas han intentado abordar y comprender las lógicas de los movimientos sociales, habiendo múltiples interpretaciones, desde la lucha de clases (Marxismo); desde una patología del sistema que se tiene que controlar (Funcionalismo); desde la interacción con los demás y el desajuste de valores e ideas (Interaccionismo simbólico) o desde la mirada de la acción racional como el costo/beneficio (Las teorías de la acción racional).[42]

Más adelante, las teorías postestructuralistas ya no redujeron todo a la razón, sino incluyeron variables como la emoción y símbolo. Puesto que, las luchas contra la opresión no son ya sólo por intereses económicos o de clase. Ahora se está en contra de todo aquello que tenga poder dentro del sistema, así como del sistema en sí mismo. Con esto, teorías más complejas se fueron elaborando, en donde se hablaba de las relaciones de poder (Pierre Bourdieu y Michel Foucault), del dogmatismo (Michel Foucault); el metarrelato (Lyotard) y de la mercancía como propaganda (Guy Debord).[43]

Los nuevos paradigmas buscaban entender que pasaba en las sociedades contemporáneas. Se comenzó a mezclar lo macro y lo micro de varias teorías sociológicas. Generando así la teoría de los nuevos movimientos sociales. En donde podemos encontrar las teorías de Jürguen Habermas, Alan Touraine (1990), Cohen y Arato (2000), en donde la búsqueda ya no es lograr el control a nivel político, sino incrementar la democracia en la sociedad.

Al final, la sociología contemporánea comenzó a integrar enfoques de varias disciplinas, volviéndose multidisciplinar. De esta manera, los movimientos sociales se estudian ya mediante una mezcla de las ciencias como la antropología, con la historia, con la geografía, etcétera. Y desde distintos ámbitos, como desde la vida cotidiana, la arena política, la religión, en las redes sociales, en el ámbito educativo, turístico, social, comunitario, en la economía, en la cultura, en la consciencia, en lo público y en lo privado.

En la actualidad, los movimientos sociales, las protestas, o las marchas, no cuentan con los intereses de una sola clase, sino de varias. Asimismo, se mezclan varios intereses, varias ideologías, visiones del mundo, edades, géneros, razas e identidades. Confluyen varios actores, con sus subjetividades y su muy particular entendimiento del mundo. Y por lo tanto su actuar siempre será diferente, es como diría Sidney Tarrow.

El acto irreductible que subyace en todos los movimientos sociales y revoluciones es la acción colectiva contenciosa. La acción colectiva adopta muchas formas: puede ser breve o mantenida, institucionalizada o subversiva, monótona o dramática. En su mayor parte se produce en el marco de las instituciones por parte de grupos constituidos que actúan en nombre de objetivos que difícilmente harían levantar una ceja a nadie. Se convierte en contenciosa cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o las autoridades. [44]

42 Francisco Javier Ullán de la Rosa. Teorías sociológicas sobre los movimientos sociales. (España: Universidad de Alicante, 2016)

43 Ibíd.

44 Sidney Tarrow. El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política.

En las protestas de América Latina del 2019 al 2021 participaron tantas y variadas personas que sus reacciones por lógica iban a ser diferentes. Aunque la gran mayoría de personas marchó pacíficamente, hubo personas que protestaron con cierto grado de violencia. El malestar que todos sentían era el mismo, sólo que fue mostrado de maneras muy particulares. Más que reducir las protestas a una visión dicotómica, como acciones correctas o incorrectas, hay que entender que cuando hay movilidad social una complejidad de escenarios son posibles.

Las protestas más que representar una amenaza, deben ser vistas como una oportunidad que invita a la evolución de las sociedades. Una invitación para que el pueblo ejerza su derecho a la democracia. Una invitación para que el poder no quede en manos de unos cuantos y pueda ser repartido entre todas las manos. Al final lo único que buscan los latinoamericanos es hacer valer sus derechos humanos e intentar satisfacer sus necesidades de la menor manera.

El poder en el discurso

En el centro de las protestas, un elemento que hizo su aparición fue, el poder. Estuvo presente en el discurso y acciones de los ciudadanos, y del Estado. Para abordar el tema de las protestas desde la visión del poder, retomaré los enfoques de Michel Foucault y de Chantal Mouffe. Foucault lo aborda desde las relaciones de poder y Chantal desde la dimensión de "lo político". En primera instancia, ambos autores consideran que la visión de lo político se ve reducido, Foucault por el papel y el peso que se le da al Estado y la economía, y Mouffe por la mirada racional del modelo neoliberal.

Para Foucault (1988), el poder no se posee, al ser una estrategia, se ejerce. Por lo tanto, dentro de las relaciones de poder, podemos encontrar estrategias de lucha y puntos de insubordinación, "A cada instante la relación de poder puede convertirse, y en ciertos puntos se convierte, en un enfrentamiento entre adversarios"[45]. Para él, el concepto de poder no debe considerarse con connotación jurídica negativa, como represión, pues "su función esencial es proteger, conservar o reproducir relaciones de producción"[46]. Por lo tanto, desde la visión positiva de Foucault, el poder produce verdad.

Cada sociedad tiene su régimen de verdad, su «política general de la verdad»: es decir, los tipos de discursos que ella acoge y hace funcionar como verdaderos; los mecanismos y las instancias que permiten distinguir los enunciados verdaderos o falsos, la manera de sancionar unos y otros; las técnicas y los procedimientos que son valorizados para la obtención de la verdad; el estatuto de aquellos encargados de decir qué es lo que funciona como verdadero.[47]

Al ser las relaciones, relaciones de poder, el poder está presente en nuestra vida cotidiana, en los ámbitos de la familia, la escuela, el trabajo, en el sistema de diferenciaciones, en la manera de ejercer el poder sobre otros, en las cosas, en el privilegio, las diferencias económicas, culturales, lingüísticas, en la costumbre, en la moda, etc.

(España: Alianza Editorial, 1997):19

45 Michel Foucault. "El sujeto y el Poder". *Revista Mexicana de Sociología*, vol.50 (julio-septiembre, 1988): 20.

46 Michel Foucault. Los anormales. (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007): 57.

47 Michel Foucault. Microfísica del poder. (España: Las Ediciones de la Piqueta, 1979): 187.

"las relaciones de poder están arraigadas en el tejido social"[48] y no solamente en la figura del Estado. Aunque, Foucault señala que, el Estado ha "gubernamentalizado" las relaciones de poder.

Dentro de la visión de Foucault, el poder no lo tiene un solo individuo, y el Estado lo único que hace es generar su discurso de verdad, por medio de las prácticas, leyes, procesos, técnicas y formas de control. Esto con la finalidad de generar diversos instrumentos que protejan la construcción social ya establecida. Bajo su visión, el Estado frente a las protestas, cuenta con tecnologías disciplinarias con las cuales intenta mantener el orden, medir las causas y consecuencias, como la cantidad de protestas, número de integrantes, líderes, formas de protestar, demandas, abuso policial, entre otras.[49]

Por su parte, para Chantal Mouffe, el poder es sinónimo de conflicto y antagonismo, y es necesario en la dimensión de "lo político", puesto que "las cuestiones propiamente políticas siempre implican decisiones que requieren que optemos entre alternativas en conflicto"[50]. Para ella el pensamiento liberal es un enfoque demasiado racional e individualista que deja de lado su capacidad para negociar con el conflicto.

Mouffe retoma las ideas de Carl Schmitt (1976), el cual señala que el liberalismo excluye las identidades colectivas, haciendo una diferencia entre "nosotros" y "ellos". Sin embargo, no se trata de superar la oposición "lo que requiere la democracia es trazar la distinción nosotros/ellos de modo que sea compatible con el reconocimiento del pluralismo, que es constitutivo de la democracia moderna"[51]. Entre "ellos" y "nosotros" no siempre se da una relación antagónica, solamente cuando se cuestiona la identidad de algún grupo y eso representa una amenaza a su existencia.

Asimismo, utiliza el término "exterioridad constitutiva" de Henry Staten (1985) "el objetivo es destacar el hecho de que la creación de una identidad implica el establecimiento de una diferencia, diferencia construida a menudo sobre la base de una jerarquía"[52]. Esta jerarquía se encuentra dentro de la noción de hegemonía, la cual resulta clave para entender "lo político". Por lo tanto, señala Chantal "todo orden hegemónico es susceptible de ser desafiado por prácticas contrahegemónicas, es decir, prácticas que van a intentar desarticular el orden existente para instaurar otra forma de hegemonía"[53].

Es así como, Chantal propone el concepto de "agonismo" el cual parte de establecer "una relación nosotros/ellos en la que la partes en conflicto, si bien admitiendo que no existe una solución racional a su conflicto, reconocen sin embargo la legitimidad de sus oponentes"[54]. Con este modelo "es menos probable que surjan conflictos antagónicos en tanto existan legítimos canales políticos agonistas para las voces en disenso. De lo contrario, el disenso tiende a adoptar formas violentas y

48 Michel Foucault. "El sujeto y el Poder". *Revista Mexicana de Sociología*, vol.50 (julio-septiembre, 1988): 18.

49 Velásquez García, Mario Alberto. "Los movimientos sociales contemporáneos y el análisis del poder estatal". *Revista Intersticios Sociales*, N.6. (septiembre, 2013): 1-22. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642013000200003&lng=es&tlng=es.

50 Chantal Mouffe. En torno a lo político. (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007): 32.

51 *Ibíd*., 21.

52 *Ibíd*., 22.

53 *Ibíd*., 25.

54 *Ibíd*., 27.

esto aplica a la política local como a la internacional"[55]. Un ejemplo de esto, serían las protestas.

Bajo estas dos miradas, podemos entender que el poder atraviesa todo el cuerpo social. Ya sea desde lo más profundo de las relaciones, como desde el antagonismo. Las protestas que se generaron en América Latina tenían como base está visión de exterioridad constitutiva. Son las instituciones del Estado contra los protestantes. Para los gobernantes no todo esta tan mal, entonces se cerraron al diálogo y no trataron de entender las demandas ciudadanas, tomaron la postura de no reconocimiento del conflicto, hasta que los sucesos ya habían escalado.

Como consecuencia, la manera en que el Estado intentó resolver el malestar social, no fue el adecuado, ya que desde el primer momento intentó deslegitimar las protestas. Utilizó todas sus herramientas disponibles como el uso de las fuerzas policiacas y militares, para mantener el orden, incrementando el malestar en algunos países como Argentina, Chile y Colombia. El no estar de acuerdo con las ideas del Estado implicó ser castigado, así los manifestantes tomaron el rol de enemigos del Estado.

Desde la visión agonista, no se trata de que los protestantes quisieran instaurar un nuevo orden radicalmente, solo intentaban transformar las realidades sociales y económicas, que desde hace ya varios años les viene afectando su vida cotidiana, "una democracia que funciona correctamente exige un enfrentamiento entre posiciones políticas democráticas legítimas"[56]. Y ese diálogo se da entre el espacio político. Sin embargo, los mecanismos de participación política en América Latina no se encuentran del todo instaurados.

Debemos entender, que en la democracia moderna los conflictos seguirán apareciendo. Chantal señala que hay conflictos en los que no puede ni habrá una solución racional. Lo que se necesitará para poder abordarlos es darles legitimidad a los contendientes. No continuar negándolos. Asimismo, se debe tratar de abordar los problemas desde algún procedimiento democrático, como la negociación, en donde ambas partes estén de acuerdo. El mundo es pluralista, no se puede, ni se debe pensar en términos tan racionales, al final "la tarea de la democracia es transformar el antagonismo en "agonismo".[57]

Asimismo, el poder forma parte de cada ciudadano y al ser poseedores de ese bien, siempre se tenderá a tratar de proteger ese derecho. Estos enfrentamientos buscan desafiar el discurso de verdad que han mantenido los países latinoamericanos como verdadero. Los países están pasando por fuertes crisis en distintos ámbitos y no todo está bien, ni la situación va mejorando y especialmente, no para todos. El crecimiento en la región es desigual. Por lo tanto, los países deben aprender a reconocer el pluralismo y la heterogeneidad, si quiere acabar con las protestas. El tejido social se tiene que reconstruir pero desde unas nuevas bases.

Conclusiones

La visión que se tiene de poder y de democracia en la región se tiene que renovar. La falta de consolidación democrática hace que se generen muchos vicios al ejercer el

55 *Ibíd.*, 28.
56 *Ibíd.*, 32.
57 *Ibíd.*, 27.

poder. La noción de "verdad" que configuro nuestras sociedades sólo ha generado instituciones débiles y corruptas, las cuales se han ido reproduciendo en el tiempo como formas válidas. Los criterios de verdad quedan desdibujados, tanto los gobernantes como los gobernados quedan desprotegidos ante el imaginario social.

El Estado más allá de reaccionar de manera represiva a las protestas, y con una visión polarizada de la realidad, debería intentar reconocer las peticiones de los manifestantes como legitimas. Pero sobretodo, debe entender que a pesar de que nuestras democracias son frágiles, siguen siendo regímenes democráticos, en mayor o menor medida. Por lo tanto, se espera de los gobernantes un actuar menos autoritario. Aspecto que ha estado muy presente en varios países como formas de gobierno.

Asimismo, hay que entender que los problemas de inseguridad, violencia y la crisis política, nos afecta a todos. Aunque, a veces pareciera que sólo algunos. Las pérdidas económicas, los homicidios, los robos, los secuestros, los abusos policiales, la corrupción política, la extorsión, el miedo a salir de casa y dejar tu casa sola, son cosas a los que todos los latinoamericanos estamos expuestos sin importar la clase social.

Las protestas lo único que dejan claro es que los ciudadanos están cansados de las cosas como están. Aunque pareciera que a veces el malestar pierda fuerza, debemos entender que lo impredecible es una característica humana. Puede que las aguas estén calmadas un tiempo, pero la semilla del malestar ya germinó.

Un área de oportunidad que tenemos los latinoamericanos es que ante estas movilizaciones podemos establecer mejores canales de comunicación y de reproducción de las relaciones de poder. Se puede generar un cambio positivo en la mayoría de las instituciones, como en la policía. La evolución de las sociedades siempre ha ido de la mano de conflictos contra el poder hegemónico. Por lo tanto, debemos aprovechar está invitación al cambio e intentar diseñar una realidad con mayor diálogo y menos violencia.

Se tiene que superar esa idea de que las protestas siempre serán limpias, sin daños, sin pérdidas materiales, es como señalaba Micah White durante el foro Económico Mundial 2020 en Davos señaló, que más que cambiar el cómo se dan las protestas lo que se debe cambiar es la visión que se tiene de estas.

La cultura activista es como la música, a algunas personas les gustan las bandas punk, a algunas personas les gusta la música clásica (...) hay gente que cree en la insurrección y el anarquismo (...) Nunca erradicarás esas fuerzas sociales. Uno de los problemas con los gobiernos y las élites, es que siempre quieren una protesta social limpia[58].

Dentro de este escenario lleno de incertidumbre, la acción disruptiva tenderá a buscar nuevas maneras comunicativas. Se busca ser escuchado y darle voz a los que carecen de representación, aquellos que son excluidos por el propio sistema. Un aspecto positivo de las protestas es la capacidad para generar solidaridad, el poder hacer comunidad, el sentirse acompañado al tener que luchar contra algo que todos consideran una injusticia. Por consiguiente, este tipo de acciones colectivas deben seguir estando presentes en las democracias latinoamericanas.

58 Micah White. How to turn protest into progress. (Davos: Foro Económico Mundial 2020).

Capítulo v

Las movilizaciones sociales en un entorno regional de vigencia y desencanto con la democracia*

Norhys Torregrosa, María Constanza Ballesteros, Catalina Del Mar Montes, Carlos Alberto Chaves y Rodrigo Plazas

Resumen

La compleja actualidad económica y social latinoamericana involucra diferentes factores que afectan e impiden directamente el ejercicio y disfrute de los Derechos Humanos en cada uno de los países y por lo mismo, en la región. Problemas comunes como la desigualdad social, la corrupción, como una de las enfermedades del siglo xxi.

Palabas clave: América Latina, Movilizaciones sociales, Democracia

Movilización social en la región

Gran parte de las movilizaciones en América Latina responden a un rechazo a la: "la corrupción en todos sus ámbitos, carcome, desmejora y contraria los elementos de una democracia."[1] La debilidad de la democracia, los altos índices de pobreza agravados por la pandemia, y la grave crisis asociada al medio ambiente, sin contar el fenómeno de "sobrecriminalización es posible que el número de delitos y la cantidad de personas en prisión sean indicadores de esta realidad";[2] todo lo cual incide negativamente en la vida de las personas.

Históricamente la humanidad ha desarrollado diversas formas de expresar su inconformidad y de reclamar derechos de manera pública y colectiva, en este sentido las movilizaciones ciudadanas expresan el sentir de la sociedad y constituyen un mecanismo importante de presión y de expresión frente a los gobiernos, estas movilizaciones han logrado realmente el reconocimiento de derechos y alcanzado transformaciones sociales. Es innegable que el triunfo en relación con determinados derechos tiene su origen precisamente en la salida masiva a las calles, el ejemplo y precedente por

1 Torregrosa, Carreño y Pedraza. La corrupción: la enfermedad del siglo XXI en control fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano. (Bogotá. Editorial Nueva Jurídica.2020), pp.151.

2 Carreño,Piñeros,Torregrosa. Sobrecriminalización y la responsabilidad punitiva ciudadana como alternativa. En Derecho penal en periodos transicionales. (Bogotá,Editorial Nueva Jurídica.2020),-pp,120.

*El presente capítulo se desarrolla en el marco del proyecto IIHL – MAECI "La Compleja Actualidad Latinoamericana: Aportes para una Evolución Positiva", a cargo de la Dirección de Proyectos Especiales del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, Italia.

excelencia es la toma de la Bastilla ocurrido en Francia en 1789, cuando los franceses protestan contra la corona por las injustas y desiguales condiciones de vida.

Es importante resaltar que, a nivel general, en la región latinoamericana se han reforzado desde el punto de vista constitucional los mecanismos de participación ciudadana lo que ha sido un paso importante para los derechos de minorías y colectivos específicos. No obstante, y a pesar de este fortalecimiento de las vías de participación, la población latinoamericana persiste en expresarse a través de la movilización social, "Las movilizaciones sociales y las acciones de protesta que se han llevado a cabo en la historia de Latinoamérica dan muestra de que las comunidades se organizan para resistir y denunciar el abuso y el incumplimiento de sus derechos mediante acciones colectivas"[3]. Sin embargo, es importante mencionar que aunque la movilización social es un ejercico de libertad, estos hechos evindencian un claro fallo de la democracia al no ser posible canalizar el malestar social a través de las vías creadas para el efecto como pueden ser las diversas formas de participación ciudadana. También se ha visto "la necesaria igualdad efectiva de derechos entre hombres y mujeres que implica hablar de aspectos tan importantes como el poder, la economía, la globalización, la violencia, etc, Es por tanto trascendental asegurar, desde todos los mecanismos poisibles, la igualdad y la garantía de prohibicdión de la discriminación".[4]

En los últimos años, especialmente a partir de 2019, Latinoamérica ha sido epicentro de importantes e históricas manifestaciones, se afirma que 2019 será recordado como el año del estallido social,[5] por citar algunos ejemplos; Colombia, ha tenido dos recientes experiencias de movilizaciones sociales masivas. La última de ellas, denominada: estallido social, en 2021 en plena pandemia, los colombianos mayoritariamente estudiantes, salían a las calles para protestar contra la reforma tributaria presentada por el Gobierno del Presidente Duque, luego de semanas de protesta, finalmente la reforma fue retirada.

Chile también es un importante referente en materia de movilización social en los últimos tiempos, las protestas comienzan a mediados de 2019 por el aumento en los precios del transporte público (metro) en Santiago, la presión del movimiento social es tan poderosa que desemboca en la convocatoria para una nueva Constitución.

En Ecuador, también en 2019 la inconformidad surge a raíz de una serie de medidas de austeridad fiscal llamadas "el paquetazo", las cuales fueron solicitadas por el Fondo Monetario Internacional como requisito para otorgar un crédito por 4.200 millones de dólares al país, inicialmente adoptadas por el Presidente Lenin Moreno, medidas que tuvieron que ser retiradas.

En Perú, se han presentado importantes movilizaciones en 2019 y 2020, básicamente por hechos de corrupción en el gobierno y la adopción de medidas tributarias.

---

3 Velasco Arboleda, Jhon Jaime. 2022. «Aproximación a Los Recursos Recreativos De La Protesta Durante El Estallido Social En Cali». Revista Educación Y Ciudad, n.º 42 (enero). https://doi.org/.36737/01230425.n42.2673.

4 Ballesteros,López,Torregrosa. La declaración Universal de los derechos humanos emergentes y los derechos de la mujer en Colombia. En Derechos humanos emergentes y justicia constitucional. (Bogotá, Ediciones USTA.2020),pp.130

5 Murillo, María Victoria. "Protestas, descontento y democracia en América Latina" Nueva Sociedad, 294, julio- agosto de 2021. ISSN: 0251-3552.

Evidentemente es muy importante conocer el origen de las protestas y los cambios generados a raíz de éstas, sin embargo, lo que ahora interesa es precisamente profundizar en la respuesta estatal a estas movilizaciones. Infortunadamente, es necesario hablar de un elemento común a todos los ejemplos mencionados, la represión, y el uso excesivo de la fuerza en la mayoría de las respuestas policiales, lo que implica graves y múltiples violaciones a los derechos humanos.

Y es que precisamente, la protesta social representa la práctica de un derecho humano que involucra el ejercicio de otros derechos íntimamente relacionados, como la libertad de expresión, el derecho de reunión, la libertad de asociación, la participación política, etc, es por esta razón que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la protesta social representa un papel fundamental dentro del desarrollo y fortalecimiento de la democracia y para el disfrute pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales[6].

Así, es necesario trabajar en dos direcciones, la primera fortalecer la democracia en el sentido de canalizar todas las voces, sólo una democracia realmente completa permite las expresiones de todos los sectores a efectos de involucrar el descontento social y darle respuestas. La segunda dirección se relaciona con reformas estructurales a los órganos encargados de manejar las protestas, lógicamente acompañado de una educación en derechos que permita a las partes conocer cuáles son sus límites y cuáles son sus derechos.

El desencanto con la democracia en América latina

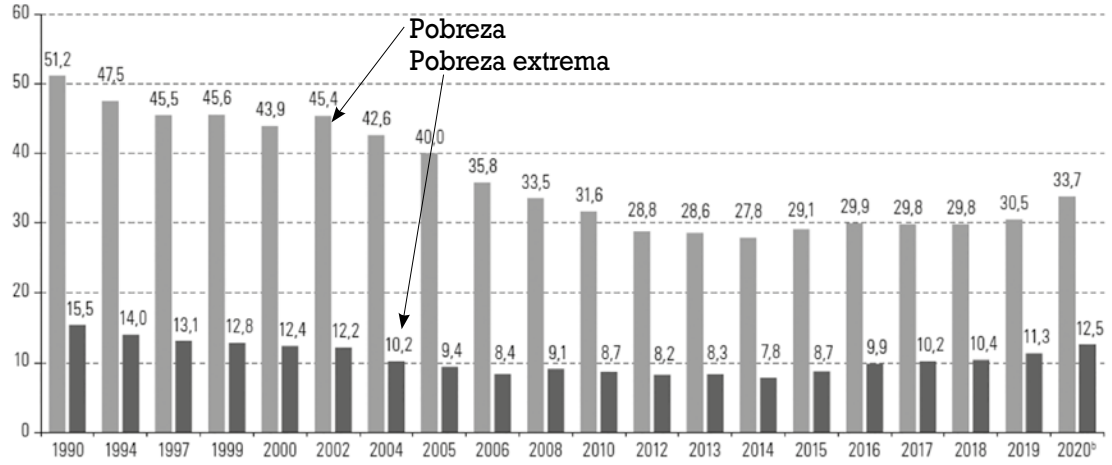
América Latina atraviesa actualmente por una serie de profundos procesos de transformación a nivel político, económico y social con varias dimensiones que condicionan el funcionamiento del sistema democrático y la percepción de éste entre los ciudadanos, como reflejan los resultados más recientes del Barómetro de las Américas y del Latinobarómetro, los cuales coinciden en un preocupante diagnóstico de desencanto de la opinión pública con la democracia. A continuación, se presentan cuatro aspectos relevantes para comprender el escenario latinoamericano en clave de los desafíos de la democracia: a) contexto histórico, b) papel de las clases medias, c) papel del Estado, d) percepción ciudadana de la democracia.

a) Contexto histórico del desencanto

En los últimos veinte años la región ha transitado del optimismo político, los éxitos sociales y la estabilidad económica a un escenario de desconfianza política, retroceso de indicadores sociales y precariedad del crecimiento económico. En efecto, en la primera década del siglo xxi la región se caracterizó por: a) tener un crecimiento económico sustentado en altos precios de materias primas y altos niveles de inversión extranjera, cerrando el 2010 con un crecimiento de 6% del pib regional, b) la reducción sostenida de la pobreza pasando de 43.9% en el 2000 al 28.8% en el 2011, lo que significó que la región pasó de 225 millones de pobres a 171 millones en dicha década. Bajo el impulso de un modelo de desarrollo neoextractivista centrado en la exportación de bienes primarios *commodities* que gozaron de altos precios interna-

6 Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression. Protest and human rights. v. ; cm. (OAS. Official records ; OEA/Ser.L/V/II).

Gráfica 1. América Latina (18 países): porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 1990-2020



Fuente: Cepal 2020: 15.

cionales en dicha década, esto favoreció coyunturalmente el fortalecimiento fiscal de los Estados, lo que a su vez les permitió financiar programas sociales a gran escala y legitimarse ante las sociedades, tanto en gobiernos de izquierda como en gobiernos de derecha que aprovecharon por igual el superciclo de precios de los *commodities*.

Después de dos décadas consideradas a nivel de indicadores socioeconómicos como décadas perdidas para la región (década de los ochenta marcada por la crisis de la deuda externa, y década de los noventa marcada por los impactos negativos de las políticas neoliberales) este panorama generó un marcado optimismo que llevó a que a este periodo se le bautizara como la "década latinoamericana"[7].

Sin embargo, para la última década 2010-2020 se evidencia un retroceso en las anteriores dimensiones: el crecimiento económico regional se redujo al 2.3%, siendo el periodo 2014-2019 particularmente crítico con un crecimiento apenas del 0.4%, se elevó la deuda y el déficit público en todos los países, a nivel social se revirtieron las tendencias de reducción de la pobreza: la pobreza cerró la década al alza en 2020 subiendo al 33.7% con 209 millones de pobres latinoamericanos retrocediendo a los a niveles del 2008, y la pobreza extrema cerró con 12.5% volviendo a niveles de hace veinte años (ver grafica 1), como reflejo de los impactos negativos de la pandemia en indicadores sociales y económicos. Este panorama es muy posible que pueda generar una nueva década perdida en el periodo 2021-2030.

Es bajo este escenario de retroceso de indicadores sociales, declive del crecimiento económico y pesimismo de metas económicas para la próxima década que se manifiesta un preocupante desencanto con la democracia y este sistema de gobierno pierde popularidad entre la población latinoamericana: la combinación de lo sucedido en las últimas dos décadas ha decantado en la situación de reformas que quedaron pendientes en la primera etapa[8] y luego la parálisis reformista por la debilidad de recursos y

7 Reid, Michael. 2010. So Near and Yet So Far. The Economist, 9/9/2010.

8 Durante la fase del superciclo de las materias primas no se implementaron estrategias profundas de redistribución de riqueza, el sistema tributario no fue reformado en términos estructurales, persis-

erosión de gobernabilidad en la segunda etapa. Esta situación se ve agudizada por la persistencia de cuatro deficiencias estructurales que caracterizan la región y quedaron en evidencia por la pandemia: a) Instituciones frágiles, falta de participación y corrupción que debilitan la gobernabilidad democrática b) bajo crecimiento de la productividad y bajas tasas de ahorro e inversión que a su vez frenan mayores posibilidades de crecimiento económico, c) desigualdad y escasa protección social que golpea a los sectores sociales más vulnerables, y d) educación de baja calidad[9] que reproduce las brechas de desarrollo humano y amplia la divergencia de oportunidades entre sectores de la población.

b) Auge de las clases medias

La pandemia golpeó con mayor intensidad a las emergentes clases medias latinoamericanas que a diferencia de otros sectores poblacionales quedaron desprotegidas sin el respaldo de programas sociales focalizados, provocando una reducción de su número, ya que 4,7 millones de personas ubicadas en este grupo sufrieron movilidad social descendente cayendo a niveles de vulnerabilidad y pobreza según el Banco Mundial[10]. En 2019 la clase media alcanzó 38% de la población latinoamericana.

Los procesos de consolidación democrática involucran necesariamente la participación de nuevos actores y sectores poblacionales que toman relevancia con los cambios en el ámbito socioeconómico, en este sentido la emergencia de las clases medias como actor político en Latinoamérica cobra importancia crucial para entender las nuevas condiciones de gobernabilidad. Teniendo en cuenta que las clases medias son un fenómeno heterogéneo que varía en tamaño, perfiles y composición entre países, su potencial demográfico y su acceso a más información, le han permitido su creciente empoderamiento político en los últimos años.

El activismo político de la clase media latinoamericana puede leerse de dos maneras: a) como insumo pertinente para profundizar procesos de apertura democrática elevando mayores demandas de participación y mejores niveles de bienestar socioeconómico, que se traduzcan en nuevos espacios de participación ciudadana para fortalecer la gestión pública, y en un aparato estatal eficiente para dar respuesta a dichas demandas; o b) como factor de inestabilidad desafiando la gobernabilidad de los países al expresarse bajo formas de estallidos sociales como los vividos en el segundo semestre de 2019, y con el peligro latente de configurarse como vehículo de expresión de expectativas fallidas, que puede resultar instrumentalizado por estrategias populistas y liderazgos electorales de corte antidemocrático.

---

tió la lógica de financiar transferencias monetarias condicionadas masivas pero temporales en vez de avanzar en la institucionalización de derechos sociales, y no se logró avanzar en reformas agrarias integrales, siendo América Latina la región del mundo que ostenta mayores niveles de desigualdad en concentración de la tierra con un índice Gini de 0.79 para 2021 superior a África (0.56) y a Asia (0.55).

9 Bitar, Sergio. 2016. Tendencias mundiales y el futuro de America Latina: 34.

10 World Bank. 2021. The Gradual Rise and Rapid Decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean. World Bank, Washington, DC. World Bank.

c) Reforma del Estado y pacto social

Lo anteriormente señalado implica la necesidad de repensar la acción estatal de cara a enfrentar con mayores herramientas los desafíos a la democracia enunciados. Tras el contexto de pandemia ha quedado en evidencia que América Latina requiere una reforma del Estado que apunte a mejorar su eficiencia y capacidad institucional, superar la dicotomía Estado vs mercado y fortalecer la acción pública a partir de la ampliación democrática.

En primer lugar, se requiere un Estado que recupere la capacidad de asegurar y proveer bienes públicos esenciales, y de reactivar los escenarios de reformas económicas y sociales que quedaron inconclusos en las dos últimas décadas, para liderar la lucha contra la desigualdad. Después de tres décadas de políticas neoliberales la capacidad material de acción institucional de los Estados latinoamericanos se ha visto seriamente mermada, siendo el Covid-19 el punto de inflexión que terminó haciendo aún más palpable esta realidad. La renovación de la acción estatal debe evidenciarse en términos de regulación, capacidad técnica y gestión transparente. En este sentido la propuesta de la CEPAL de impulsar un Estado de bienestar inclusivo para la región[11] va en línea con este diagnóstico.

Así mismo la recuperación de la acción estatal se refuerza con la acción coordinada entre Estados en el ámbito internacional:

La acción multilateral regional debe apuntar al mejoramiento de la calidad de la democracia y a la reactivación del crecimiento económico, en sintonía con la recuperación de los avances sociales perdidos por la pandemia; discutir y coordinar los modelos de desarrollo de los países para una mejor inserción internacional y asegurar el cumplimiento de la agenda 2030 de desarrollo sostenible (Chaves, Florez y Silva. 202: 36).

En conexión con el anterior planteamiento, la región debe superar definitivamente la discusión ideológica de si "más Estado o más mercado", ya que se requiere estratégicamente de ambas dimensiones para viabilizar la recuperación de la región en la postpandemia y el carácter democrático de las políticas públicas; además la articulación de una visión compartida, equilibrada y no excluyente de tipo público-privada es un requisito para fortalecer la gobernabilidad democrática.

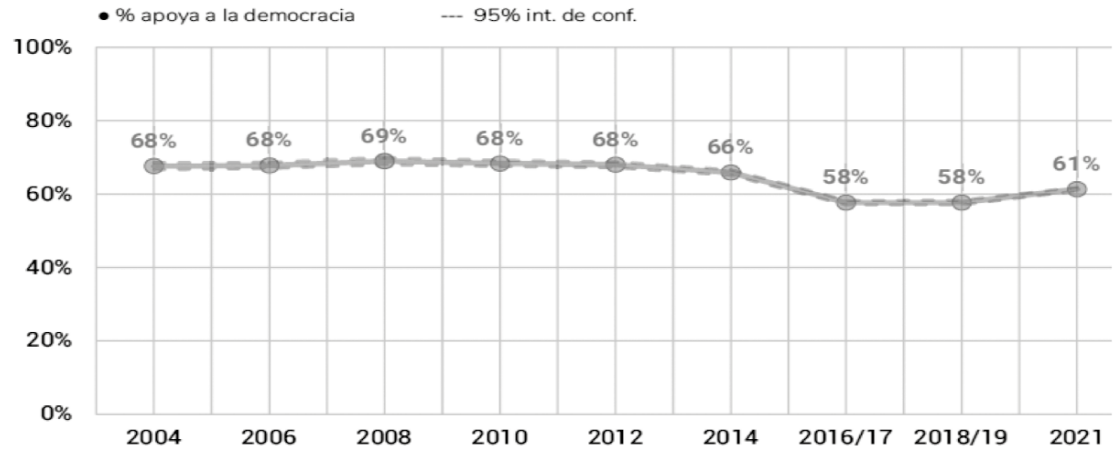
En tercer lugar, la acción estatal no riñe, sino que se legitima con la ampliación democrática bajo una relación de gana-gana tanto para la democracia como para la acción pública: "la democracia es resiliente cuando se instalan nuevas formas institucionales de poder mas distribuidas a nivel regional y local" (Bitar 2021, 11). Teniendo presente el auge de clases medias y por ende la mayor demanda de participación resulta clave la construcción de nuevos pactos sociales que permitan mejorar los niveles de cohesión social para asegurar la gobernabilidad.

d) La opinión de la ciudadanía latinoamericana frente a la democracia

Finalmente es pertinente resaltar una serie de hallazgos sobre la percepción ciudadana de la democracia, derivados de dos estudios muy reconocidos para la región: la encuesta del Latinobarometro 2021 y el Barómetro de las Américas 2021. En tér-

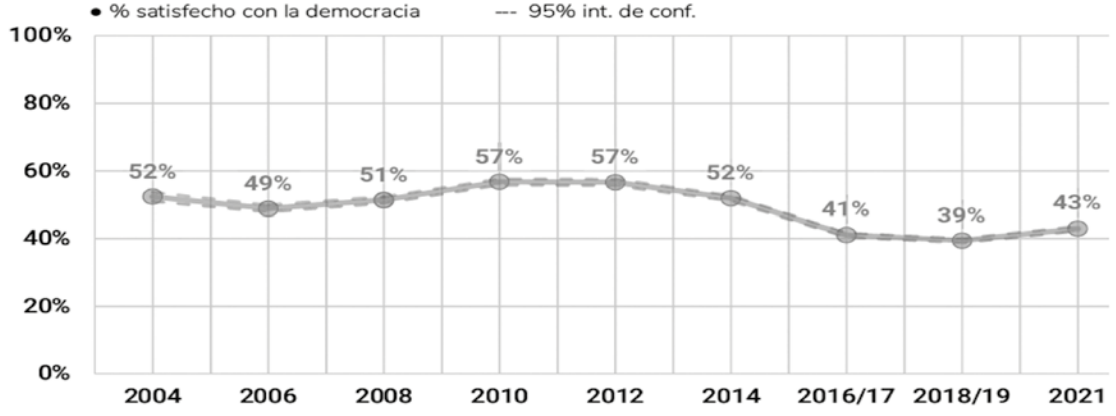
11 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, 2020.

Gráfica 2. Apoyo a la democracia en la región



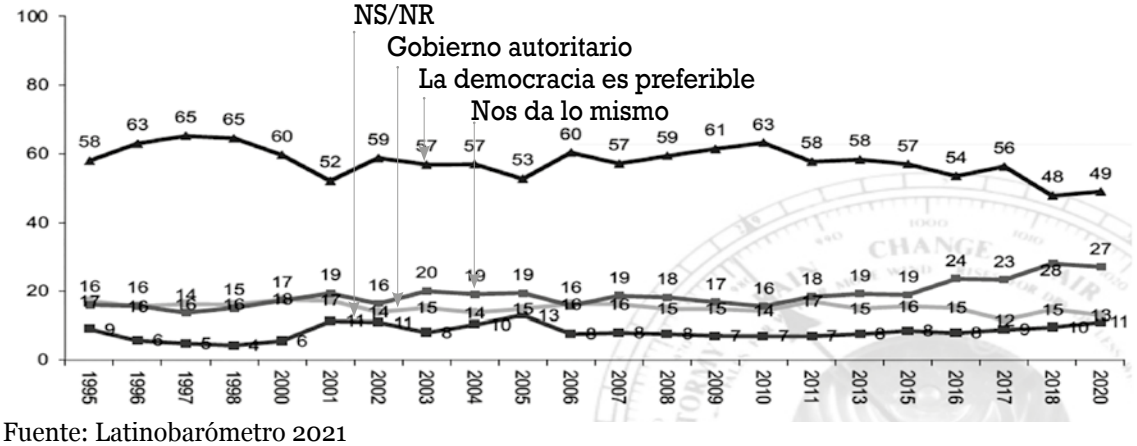
Fuente: Barómetro de las Américas 2021

Gráfica 3. Satisfacción con la democracia en la región



Fuente: Barómetro de las Américas 2021

Gráfica 4. Preferencia por la democracia en la región

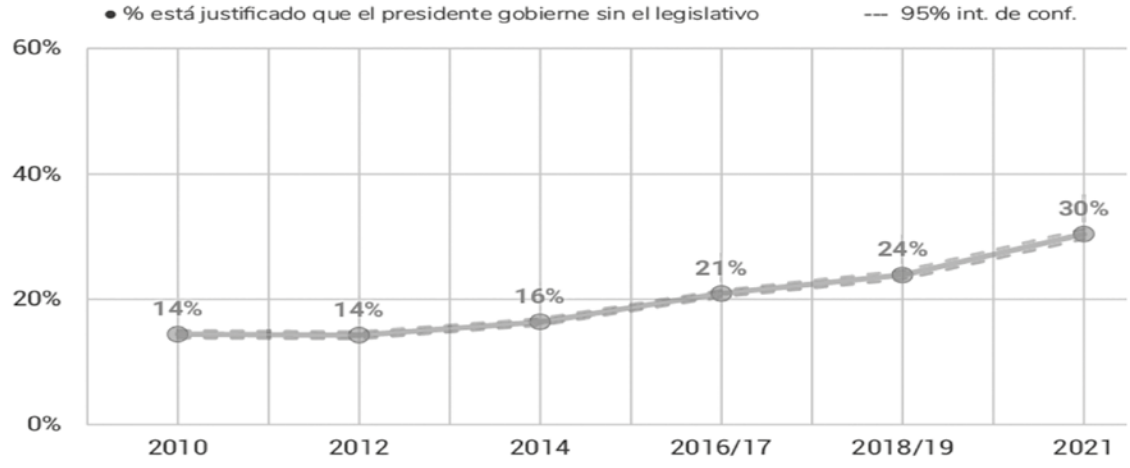


Fuente: Latinobarómetro 2021

minos generales ambos estudios coinciden en que se observa un apoyo general a la democracia como forma de gobierno preferible a otras, no obstante, el apoyo ciudadano a la democracia es menor que hace una década, siendo notorio en el caso del Latinobarómetro donde el respaldo a la democracia perdió 14 puntos entre 2010 (63%) y 2021 (49%), de similar manera ocurre con el grado de satisfacción con el desempeño del sistema democrático el cual sigue siendo menor que en la década anterior (ver gráficos 2, 3 y 4).

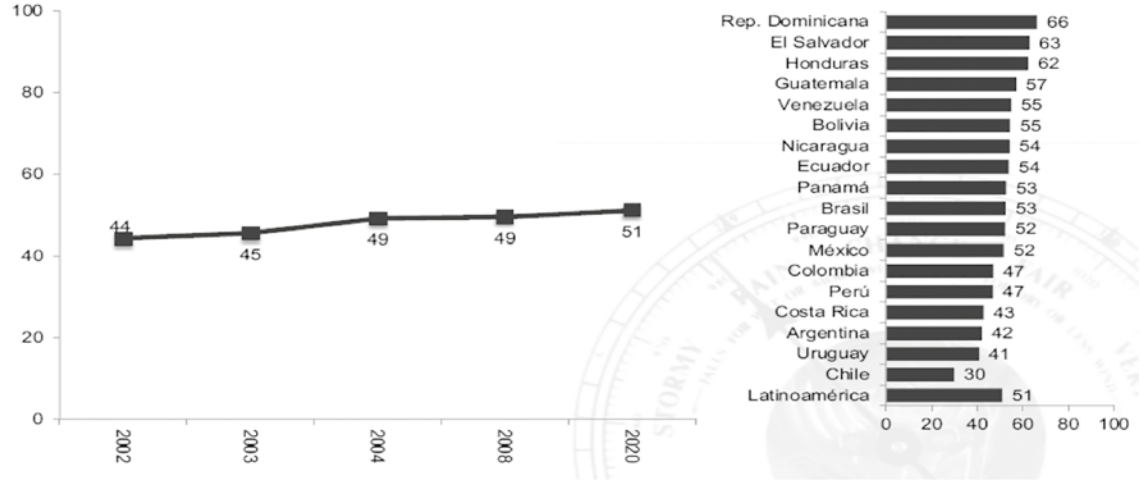
Un tercer hallazgo llamativo es el grado de apoyo con gobiernos autoritarios y militares en la región: en este aspecto sobresale que hay un menor respaldo a golpes de Estado tipo dictaduras militares, en cambio hay mayor grado de tolerancia con la mayor concentración de poder en el poder ejecutivo más allá de límites constitucionales si se considera que resuelve problemas. Se observa que en el caso del Barómetro de las Américas se duplicó esta tolerancia en la última década, y en el caso del Latinobarómetro subió seis puntos el respaldo a gobiernos civiles no democráticos con una

Gráfica 5. Tolerancia a golpes del poder Ejecutivo



Fuente: Barómetro de las Américas 2021

Gráfica 6. Apoyo a gobiernos no democráticos

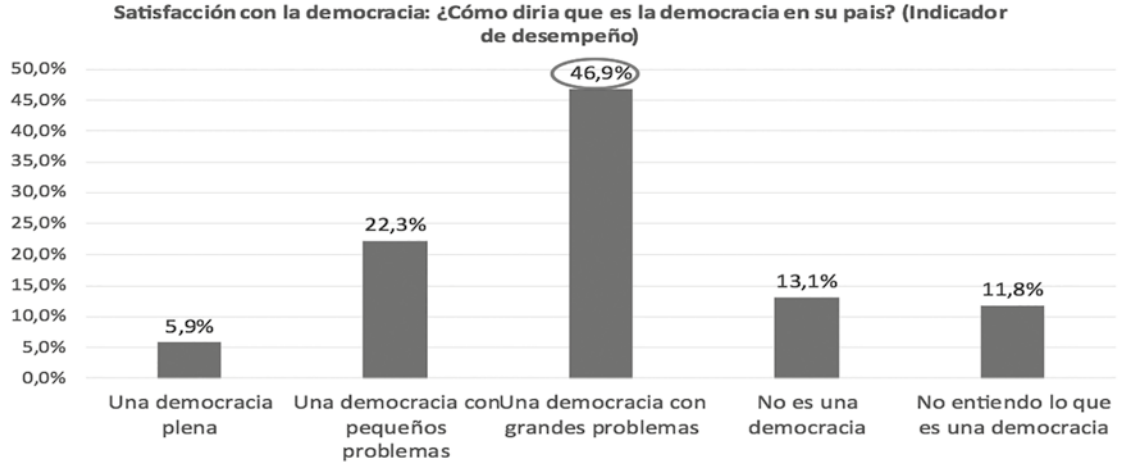


Fuente: Latinobarómetro 2021

tendencia en ascenso desde 2002. La figura del hiperpresidencialismo característica de la cultura política latinoamericana se revalida con estos resultados, y este factor se convierte en una verdadera amenaza para la estabilidad democrática y la vigencia del Estado de derecho en la región (ver gráficas 5 y 6).

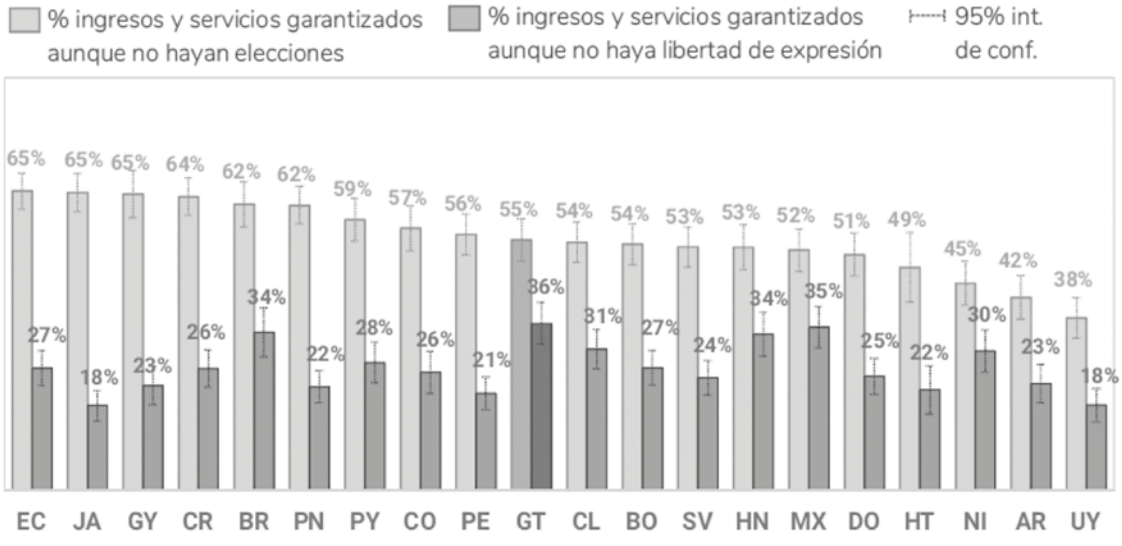
Como cuarto hallazgo relevante se observa en la región la percepción de ausencia de democracia plena, solo 6% de los ciudadanos consideran que hay democracia plena mientras 46.9% denuncia que el régimen democrático tiene graves falencias, percepción más alta entre la población de jóvenes, lo cual permite entender la frustración de las nuevas generaciones que se expresaron en los últimos años bajo la figura de estallidos sociales

Gráfica 7. Caracterización de la democracia



Fuente: Elaboración propia con base en el Latinobarómetro 2021

Gráfica 8. Defensa de elecciones y libertad de expresión vs garantía de ingresos y servicios



Fuente: Barómetro de las Américas 2021

Conclusiones y ámbitos de acción

Las transiciones simultaneas a nivel político, económico y social que afronta la región latinoamericana coincidieron con la coyuntura de la pandemia, lo cual se tradujo en una sobre carga para las democracias de la región fatigadas por varias décadas perdidas en términos de expectativas socioeconómicas, y acusadas de no canalizar las demandas sociales y generar soluciones a los problemas de las sociedades latinoamericanas, esto contextualiza el desencanto con la democracia que reflejan las encuestas del barómetro y latinobarómetro.

La solidez de los sistemas democráticos depende del grado de compromiso de los gobernantes y de los ciudadanos con sus principios, por lo cual preocupa que en la región la ciudadanía cada vez más está menos comprometida con elecciones y con la democracia representativa, los cuales son dos pilares centrales del funcionamiento de la democracia liberal, dando paso a escenarios de democracia directa y plebiscitaria que pueden ser funcionales a liderazgos populistas antidemocráticos. Aquí es clave reforzar la institucionalidad, la autonomía y la legitimidad de los ejercicios electorales en una región caracterizada por crecientes controversias sobre resultados electorales y por la fragilidad de la institucionalidad electoral en la mayoría de los países.

La pandemia no ha provocado el auge de gobiernos no democráticos en la región, pero sí ha acelerado y visibilizado situaciones de desigualdad y pobreza antes mucho más ocultas. Ha mostrado las debilidades de los Estados latinoamericanos para enfrentar crisis simultaneas como la económica y la sanitaria, que han derivado en estallidos sociales de amplia resonancia. Esto requiere una urgente reforma del Estado que permita fortalecerle como proveedor de bienes públicos frente a futuras situaciones de crisis, y con capacidad de canalizar demandas sociales con escenarios de ampliación de la participación democrática por medio de la figura de pactos sociales.

Se observa una creciente desafección e indiferencia ante la democracia como consecuencia de la percepción del mal funcionamiento de los sistemas democráticos por país. Este aspecto es clave ya que el desencanto de la ciudadanía con el funcionamiento y desempeño de la democracia se puede convertir en creciente desencanto con la democracia en abstracto, lo cual favorece el incremento de posturas de tolerancia con opciones políticas no democráticas. Como señala Fernando Mires: “vivir la democracia significa correr riesgos, pero el riesgo más grande de todos es sin duda perderla”.

Capítulo vi

De las sombras a la luz: aproximaciones a la visibilidad del narcotráfico en América Latina

Eduardo Hodge Dupré

Resumen

Este trabajo aborda la visibilidad que han alcanzado los narcotraficantes en América Latina durante las últimas décadas, con un especial énfasis en México y Colombia. Como hipótesis principal, propone que ese tránsito del sigilo a la visibilidad corresponde a una estrategia que han impulsado los involucrados para continuar debilitando al Estado, cooptando a la sociedad y fortaleciendo su poderío respecto a sus competidores.

Palabras clave: Narcotráfico, América Latina, Estado, Seguridad.

Introducción

Tal como lo han demostrado algunos especialistas[1], el problema del narcotráfico no es nuevo en la historia de América Latina; tiene, al menos, medio siglo circulando entre las fronteras nacionales e internacionales, con las consecuencias que ya se conocen. Pero si se considera que la región viene produciendo estupefacientes desde mucho antes de la llegada de los españoles, ¿cuándo, entonces, las drogas pasaron a ser un problema? ¿Cuando comenzaron a afectar en masa la salud de los ciudadanos, o cuando los grupos que la comercializaban comenzaron a poner en jaque la seguridad pública de los Estados, o bien cuando Estados Unidos sancionó sus restricciones que terminaron repercutiendo en los países latinoamericanos? A decir verdad, todas estas variables terminaron posicionando a las drogas y a quienes viven de ellas, entre las amenazas más relevantes del escenario internacional. Al menos eso reflejan las cifras cada vez más altas de consumo a nivel mundial, la cantidad de muertos que han generado los principales cárteles y la "guerra contra las drogas" promovida por el Presidente Richard Nixon en los setenta y continuada por sus sucesores.

La gran diferencia con respecto a décadas anteriores es que los narcotraficantes, que habían operado en el silencio absoluto, en la mayor de las invisibilidades, comenzaron a salir cada vez más en el ámbito público, posando como magnates o celebridades en distintos medios internacionales, ocupando cargos de representación política dentro del mismo Estado e, incluso, apoyando a la población en acciones de beneficencia, ganándose su adherencia. Es cierto, los que marcaron una huella importante

1 Kaplan, M. (1991) *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*, Porrúa, México; Smith, P. (1993) *El combate a las drogas en América*, FCE, México.

en la historia reciente de América Latina han sido los grandes capos, pero algo similar ha sucedido los narcotraficantes de menor talla. Estos tampoco se ocultan como en el pasado. Por el contrario, muestran sus lujos, sus vanidades, sus armas, todo con la finalidad de marcar su presencia y poder.

En efecto, ¿qué elementos explican la presencia cada vez más activa y visible de los narcotraficantes en América Latina? ¿Es que sólo aumentó la cantidad de grupos dedicados a este rubro, o más bien se debe a que hoy actúan de una forma más evidente[2]? ¿Por qué los narcotraficantes pasaron del silencio a la figuración pública? Ante estas interrogantes, y a modo de hipótesis, es posible sostener que la creciente visibilidad que han alcanzado los narcotraficantes en la región se explicaría por la convergencia de dos grandes factores: por un lado, la transigencia de los Estados, cuyas estructuras han cedido ante las presiones del narcotráfico, por medio de la corrupción y de la violencia; y por otro, las mismas asociaciones comprendieron que sólo mantendrían el poder económico si lograban desarrollar una estructura organizacional que irradiara vigorosidad, ante el Estado, la sociedad civil y los mismos rivales. Para todo esto, la exposición pública de su patrimonio y poder bélico cobran un papel fundamental.

Este trabajo ofrece una panorámica general del narcotráfico en la región, aunque con ciertos énfasis en México –como país tránsito y el poder de sus cárteles- y Colombia –como país productor del mayor porcentaje de cocaína en el mundo. América Latina brinda la oportunidad de analizar este fenómeno desde múltiples perspectivas, porque en esta parte del Continente se cultiva, procesa y exporta la mayor parte de la droga mundial. Estudios actuales demuestran que los pueblos latinoamericanos están ingiriendo cada vez más sustancias ilícitas de las más distintas tipologías.[3] De todos modos, a pesar de ese incremento en el consumo local, América Latina es y seguirá siendo un centro de abastecimiento para los principales mercados del mundo.[4] Dentro de todo, en el negocio de las drogas operan las mismas lógicas que cualquier otro negocio, con la salvedad, tal vez, de que sus niveles de ganancia son tan altos, que se transforma en un rubro con el cual es muy difícil competir. Eso, en parte, explica el aumento de personas interesadas en participar de este negocio.[5]

En la primera parte del trabajo se analizará la responsabilidad del Estado ante los avances del narcotráfico. Esta investigación no busca insinuar ni suponer que los Estados latinoamericanos son "Estados fallidos" ante el flagelo de la droga, pero es evidente que los distintos gobiernos han sido ampliamente superados por los cárteles. Muestra de ello es el aumento en el consumo[6] y en los delitos[7] en todos los países, llegando a niveles históricos. En la segunda parte se analizará el cada vez más visible poder económico y bélico de estos grupos. Es irrefutable que este negocio genera

2 Según el International Drug Policy Consortium, el cultivo de coca crece anualmente en Colombia cerca de un 3% y el Perú un 5% www.idpc.net (página consultada durante agosto del 2021).

3 Informe sobre el consumo de drogas en las Américas (2019) www.cicad.oas.org

4 World Drug Report (2018) www.unodc.org

5 Ovalle, L. (2010) Narcotráfico y poder. Campo de lucha por la legitimidad, en Athenea Digital, N° 17, España.

6 www.unodc.org

7 Brasil, Estados Unidos, México, Colombia, Venezuela y Guatemala representan el 50,5% del total de muertes violentas del mundo entero asociadas al narcotráfico. Otros delitos como el lavado de activos es igualmente fuerte en la región: "Informe Antilavado de Dinero" en www.baselgovernance.org

riquezas extraordinarias. De hecho, seis de los diez narcotraficantes más ricos de la historia han sido latinoamericanos.[8] Pero ese poder no basta con mostrarlo; también es fundamental incrementarlo. Esto explica por qué los cárteles han aumentado considerablemente su capacidad de fuego, la cual les permite resistir al Estado, controlar y subsumir a la población civil, y proteger el negocio, tanto de las fuerzas policiales como de bandas rivales. Saben perfectamente que el negocio funciona gracias a la demanda, pero también a la protección ante los riesgos que acechan. Y para eso, deben mostrar toda su vigorosidad.

El Estado y los narcotraficantes en América Latina

Las teorías, enfoques y obras relativas al Estado son abundantes y variadas. Desde el Derecho, autores como Heller[9] plantean, por ejemplo, que no todos los Estados son iguales; desde la Ciencia Política, otros como Fukuyama[10] son más arriesgados al sostener que los más cercanos al ideal verdadero del Estado son los occidentales, por sus valores democráticos; desde las Relaciones Internacionales, algunos como E. H. Carr[11] sitúan al Estado como la unidad más importante de la sociedad internacional; y así sucesivamente. Pero más allá de esta amplia gama de saberes; más allá de la multiplicidad de Estados, que es una realidad patente; más allá de cuántos tipos de naciones han alcanzado el estatus más idóneo de organización; y más allá del protagonismo del Estado en los asuntos internacionales, solo una idea es fundamental: el Estado ha sido la expresión más compleja de la organización social, desde los tiempos modernos hasta los contemporáneos, a pesar de que algunos sostengan la hipótesis de su ineludible retirada, al menos durante las últimas décadas.[12]

Max Weber definió el Estado como "un instituto político de actividad continuada, cuando en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente"[13]. Eso por una parte; por la otra, aludiendo particularmente a su condición de moderno, establece que el Estado "se caracteriza por ser un orden jurídico y administrativo por el que se orienta la actividad del cuadro administrativo y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación", pensando, por cierto, en los ciudadanos, sino también "respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación". Las tesis sobre el Estado desarrolladas por Weber y por otros autores son bastante más complejas que esta pequeña síntesis, pero de todos modos sirve para graficar la idea central: el Estado, además de ser un cuerpo autónomo con jurisdicción territorial, es el único depositario del uso coercitivo de la fuerza, empleables dentro de los límites de su soberanía, para resguardar el orden y la sobrevivencia del corpus social. Lo interesante de esta definición, es que contem-

8 www.mundoejecutivo.com.mx

9 Heller, H. (1998) Teoría del Estado, FCE, México.

10 Fukuyama, F. (2004) La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, Ediciones B, España.

11 Carr, E. H. (2004) La crisis de los veinte años, 1919-1939: una introducción al estudio de las relaciones internacionales, Catarata, España.

12 Strange, S. (2001) La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial, Intermón Oxfam Editorial, España.

13 Weber, M. (2002) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, FCE, España, pp. 43-44.

pla aspectos materiales –como el territorio, la población y el poder- y no materiales -como el derecho, la jurisdicción, el gobierno y su autonomía.

En la línea de lo anterior, Weber planteó que las principales funciones del Estado deben ser establecer y cautelar el derecho, por medio de sus instituciones legislativas; la defensa de los derechos ciudadanos, con un corpus jurídico bien articulado; el resguardo de la seguridad y del orden público, fundamentalmente a través de sus policías; y la defensa del territorio y de la población respecto a amenazas externas, objetivo que fundamental la existencia de las fuerzas armadas. Es evidente que el Estado tiene otras tareas, como la salud, la educación entre otras dimensiones de la administración moderna, pero si hubiese un punto al cual se supeditan todos los demás, es la protección del territorio y de todo lo que está en su interior. En la discusión política y jurídica moderna, este punto es tan fuerte, que hasta Adam Smith y los liberales clásicos postulaban que el orden, la paz y la administración de la justicia requerían una sólida presencia del Estado.[14] Entonces, si el Estado es el garante de estos tres principios tan fundamentales, ¿qué sucede entonces con los Estados latinoamericanos, que han visto cómo el narcotráfico ha puesto en jaque sus propias instituciones? ¿No será una contradicción que las mismas estructuras estatales sean las mismas que "faciliten" las "distintas manifestaciones del crimen organizado"[15]?

Si se mira la historia de los últimos años, el narcotráfico ha minado el derecho en múltiples sentidos. Tanto el consumo de drogas como la violencia producida por los cárteles atentan directamente contra el bien común, resguardado por el Estado y su corpus legal. Atropellan la salud de las personas, pero también violan sus derechos fundamentales, como el derecho a la vida y a la integridad física, asesinando, torturando y mutilando a ciudadanos inermes y funcionarios públicos; el derecho a la libre circulación, por cuanto los traficantes controlan rutas y espacios por los cuales los ciudadanos no pueden transitar; el derecho a la libre expresión, aniquilando a todos los que osen criticarlos públicamente, incluidos periodistas. Es muy probable que todas las violaciones sistemáticas que produce el negocio de las drogas se sinteticen en el derecho a la libertad y a la seguridad que, durante las últimas décadas, se han visto altamente afectados por la criminalidad asociada a este rubro.

Y todo lo anterior sucede en América Latina, de una manera bastante explosiva en comparación a otras regiones del mundo. Los números son categóricos: el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal presenta un listado con las cincuenta ciudades más violentas del mundo, entre las cuales diecisiete son brasileras, doce mexicanas, cinco venezolanas, tres colombianas, dos hondureñas, una salvadoreña, una guatemalteca y una puertorriqueña.[16] Otro indicador es igualmente gráfico: el Verisk Maplecroft aseguró que seis países latinoamericanos forman parte de los trece con mayores índices de criminalidad del mundo entero. Entre estos figuran Guatemala, El Salvador, Colombia, Venezuela, México y Honduras.[17] Esos indicadores están estrechamente vinculados a la presencia de organizaciones narcotraficantes.

14 Alcón, M.F. (1994) *El pensamiento político y jurídico de Adam Smith: la idea de orden en el ámbito humano,* UPCO, España. p. 126.

15 Sampó, C. et. al. (2019) *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, CEE de Perú y Real Instituto Elcano de España. p. 21.

16 www.seguridadjusticiaypaz.org.mx

17 www.maplecroft.com

Sin ir más lejos, según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el año 2019 fue el más violento de la historia mexicana, con 34.582 homicidios dolosos.[18]

Similar al punto anterior, los Estados tienen la obligación de defender los derechos ciudadanos, con instituciones jurídicas que aseguren no sólo el Estado de derecho, sino también produzcan una transparencia tal, que los connacionales perciban que sus jueces y fiscales hacen su trabajo, a pesar de las tentaciones del dinero y de las amenazas que reciben. Sin esa certeza, la sensación de inseguridad tiende a aumentar, poniendo en riesgo, incluso, a la misma democracia. Se sabe que a estos funcionarios judiciales, cumplir con las leyes, les puede costar la vida a ellos y a sus seres queridos. Por eso es factible proponer que las ofertas y hostigamientos que reciben son señales claras de que el brazo judicial del Estado ha perdido vigor ante el poder de los grandes narcotraficantes. De hecho, los que han intentado mantenerse férreos a sus convicciones han terminado cediendo ante la corrupción, o bien han resultado muertos.

Tal como lo establece Nash[19], la corrupción judicial es compleja debido al rol que cumple este brazo del Estado en un sistema democrático, no sólo porque debe juzgar hechos que atentan contra el bien común con independencia e imparcialidad, sino también porque tiene le capacidad de controlar el funcionamiento de los otros poderes del Estados y el resguardo de los derechos fundamentales. Entonces, si sus estructuras están corrompidas, lo primero en verse afectado es el Estado de derecho y todos sus engranajes. En la región, es posible encontrar varios casos de corrupción, como lo sucedido en Perú durante el 2020, cuando se difundieron llamadas telefónicas en las que jueces de la República negociaban las sentencias de los acusados. El costo político de ese hecho significó la renuncia de varios ministros de la Corte Suprema nacional.[20] O lo visto en México durante el 2018, cuando el Subprocurador de la PGR aseguró que habían "investigaciones contra jueces y magistrados por actos de corrupción, incluso, vinculados a temas de delincuencia organizada".[21]

Y los que no han aceptado sobornos, han terminado muertos. Uno de los casos más gráficos en ese sentido, es el Ministro colombiano Rodrigo Lara, asesinado en 1984 por el Cartel de Medellín, después de haber denunciado las conexiones del entonces congresista Pablo Escobar con el narcotráfico, la política y la corrupción institucional.[22] Pero hechos como este no son aislados. Varias décadas después, el magistrado que llevaba la causa de extradición de Joaquín Guzmán Loera fue asesinado sorpresivamente por un sicario, mientras hacía deporte en Metepec, en el Estado de México. Algo similar ocurrió en junio del 2020, cuando un grupo de personas asesinó en Colima al juez federal Uriel Villegas Ortiz y su esposa, simplemente por llevar algunas causas relativas a los miembros de un cartel jalisciense. Todo esto ha impulsado a la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del poder Judicial de la Federación a solicitar la revisión de los protocolos de seguridad para to-

18 www.gob.mx/sesnsp

19 Nash, C. (2018) ¿Cómo prevenir la corrupción en el proceso judicial? Una mirada desde los derechos humanos, en Derecho procesal del siglo XXI. Visión innovadora, Agudelo, D. Colombia.

20 Vallejos, S. (2019) Operación Lava Jato, Editorial San Marcos, Perú.

21 www.elfinanciero.com.mx

22 Legarda, A. (2005) *El verdadero Pablo Escobar: sangre, traición y muerte*, Ediciones Dipon, Colombia; Cano, G. (2016) Apuntes para siempre, Aguilar, Colombia.

dos sus miembros, "atendiendo el clima que impera de inseguridad pública y crimen organizado en nuestro país, que le den las garantías judiciales necesarias para poder llevar a cabo su importantísima labor de administrar la justicia".[23]

Pero la debilidad de los sistemas jurídicos en América Latina no pasa solamente por la corrupción y la coacción del personal destinado a cumplir las funciones judiciales, sino también por el estado de las cárceles en la región. En estas verdaderas "escuelas del delito" se aprecian varias características que demuestran disfuncionalidad: además del hacinamiento y la insalubridad en la que viven los presos, la mayoría de las prisiones no cautelan el debido cumplimento de los procesos judiciales. El tráfico de armas, de psicotrópicos y de tecnología permite que los narcotraficantes sigan operando sus negocios desde dentro de los mismos recintos.[24] A eso hay que agregarle el trato especial que los capos más importantes han tenido cada vez que han cumplido sus penas. Basta recordar el paso de Pablo Escobar por La Catedral o de Joaquín Guzmán Loera por Puente Grande, primero, y por El Altiplano después, para dimensionar el grado de vulnerabilidad de las cárceles en las que han sido encerrados estos caudillos.

Otro ámbito complejo es el de las policías, creadas con el propósito de brindar las condiciones necesarias, para que al interior del territorio soberano, reine la seguridad y el orden público. El problema es que los indicadores de corrupción revelan que las policías latinoamericanas han estado golpadas por este flagelo durante décadas[25]; no es en ningún caso un fenómeno reciente[26], y en el cual han confluido, históricamente, dos variables irrefutables: por una parte, los bajos salarios que perciben sus miembros y, por otra, las oportunidades económicas ofrecen el narcotráfico.[27]

La mayoría de los indicadores sitúa a las policías latinoamericanas entre las más corruptas del mundo. Según Latinobarómetro, los cuerpos de seguridad sólo tiene 35 por ciento de confianza por parte de la ciudadanía, levemente superior al poder judicial, que posee 29%, el poder Ejecutivo 20%, el poder Legislativo 22%, y los partidos políticos 15%. Efectivamente hay países con un alto nivel de confianza policial, como Uruguay que bordea el 60%, pero también otros como Honduras que tiene 29%, Perú 26%, Guatemala 24% y México con Paraguay que llegan a 21%.[28] Instituciones como Transparencia Internacional aseguran que el 47% de los ciudadanos de la región creen que sus policías son corruptas.[29] Pero más allá de estas cifras, una idea es clara: los vínculos entre el narcotráfico y las instituciones policiales genera entre los ciudadanos no sólo una percepción de inseguridad, por cuanto éstas son "el buen gobierno en las calles"[30], sino también de vulnerabilidad al ver cómo estos cuerpos

23 www.eluniversal.com.mx

24 Schuster, G. (2017) Pánico, violencia y crisis en las cárceles de América Latina, en *Nueva Sociedad*, México.

25 Dammert, L. (2019) ¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina, en *Revista IUS*, vol.13, N° 44, México.

26 Rico, J.M, et. al. (2002) *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral,* Siglo XXI Editores, México.

27 www.coha.org; Frühling, H. (2009) *Violencia y policía en América Latina*, FLACSO, Ecuador.

28 "Informe 2017" www.latinobarometro.org

29 www.transparecy.org

30 Esta frase corresponde al ex General de la Policía Nacional de Colombia Óscar Naranjo: www.excelsior.com.mx

han sido penetrados por esta forma de criminalidad. Cuando se detienen unidades completas por este ilícito[31], es porque el problema es generalizado, aunque de todos modos haya excepciones, como los coroneles Jaime Ramírez y Waldemar Quinteros que, negándose a ser corrompidos, terminaron asesinados.[32]

Y, además de lo político, lo jurídico y lo policial, el cuarto papel del Estado según Weber, es la defensa del territorio y de la población ante amenazas externas, principalmente de otros Estados que transgredan la soberanía nacional por algún motivo. Pero más allá de la guerra entre Ecuador y Perú a mediados de los noventa, los Estados latinoamericanos se han visto escasamente obligados a emplear sus fuerzas armadas en situaciones o enfrentamientos "convencionales". Eso no quiere decir que dicha amenaza haya desaparecido; solo que el acercamiento, la cooperación y la seguridad colectiva que ha reinado entre los países en los últimos años ha reducido bastante esta posibilidad. Hoy es difícil que un país latinoamericano invada a otro para usurparle territorio, ocupar espacios que podrían ser considerados "vitales" o bien por razones estratégicas. Lo que sí está ocurriendo, y eso es indesmentible, es que todos por igual se han visto afectados por el narcotráfico, que transgrede las soberanías nacionales, al violar inexorablemente los límites fronterizos.

No son pocos los Estados que han utilizado a sus fuerzas armadas en el combate contra las drogas. México, Colombia y Brasil, con distintos resultados, han destacado en estos procesos durante los últimos años. Para algunos autores, y con razón, medidas como ésta no sólo han desnaturalizado el objetivo y esencia misma las fuerzas armadas[33], sino también han demostrado ser ineficaces, por cuanto los resultados no han sido los esperados. Pero la reflexión no debe girar en torno a la discusión sobre si las fuerzas armadas están o no capacitadas para proteger la soberanía nacional del narcotráfico, porque se entiende que éstas han sido fundadas para hacerse cargo de otros asuntos; las preguntas fundamentales deben avanzar en otros sentidos, como cuáles deben ser los procedimientos que deben adoptar los Estados para reducir el rango de acción de aquellas bandas dedicadas al negocio de las drogas, que embisten contra la soberanía nacional, infringen las leyes, debilitan a las instituciones y agreden a la población civil.

Las ideas esgrimidas hasta ahora dan vida a un supuesto no tan novedoso en la discusión académica y política actual: el narcotráfico ha ganado terreno en todas las dimensiones que deberían ser controladas por el Estado. No sólo no han impedido que los grandes cárteles de la droga traspasen las fronteras de manera ilegal, llevando su negocio hasta las regiones más alejadas; ni mucho menos han logrado que la cantidad de personas dedicadas a este rubro disminuya. Los Estados latinoamericanos también han visto cómo estas asociaciones los han sustituido en temas que son de su

31 En agosto del 2019, toda una unidad policial del Estado de Chihuahua fue arrestada por sus nexos con el narcotráfico. Un año antes, más de doscientos policías habían sido suspendidos en el municipio de Tehuacán, Puebla, por el mismo delito. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre el 2017 y 2018 se produjeron 1,7 casos de corrupción por cada mil policías. En Ciudad de México, la tasa llega a 179 por cada mil policías. www.insightcrime.org

32 Cardona, J. (2012) *Días de memoria. Del holocausto del Palacio de Justicia al falso sometimiento de Pablo Escobar*, Aguilar, Colombia.

33 Alda, S. (2017) *Las misiones policiales de las Fuerzas Armadas en México: una situación de hecho sin regulación legal*, en Documento de Opinión, IEEE, España, p. 424.

total incumbencia, como la salud, la educación y la vivienda. No son pocos los casos en que los narcotraficantes apoyan económicamente a las personas más vulnerables, dándoles el trabajo, la seguridad y la ayuda que el Estado no brinda.

Las "guerras" contra el narcotráfico, hasta ahora, están perdidas; al menos así lo demuestran las múltiples cifras asociadas a este flagelo. Los Estados han evidenciado sus fragilidades y los cárteles de la droga su efectividad en el control de los territorios, en el debilitamiento de las instituciones y en el sometimiento de la población. En ese contexto, donde existen dos actores absolutamente diferentes, lo natural es que la balanza se vaya inclinando hacia el que tiene más poder, que, en este caso, son los cárteles de la droga. Entonces, se produce un fenómeno inquietante desde el punto de vista analítico: todo lo que pierde uno de esos actores lo está ganando el otro. Pero ese poder, como todo poder, no debe ocultarse o limitarse, sino muy por el contrario, debe manifestarse, mantenerse e incrementarse, precisamente para alcanzar los objetivos fundamentales de los narcotraficantes. Y para eso, es clave seguir ganándole espacios al Estado, cooptar lo que queda pendiente, y aumentar su presencia en la esfera pública.

El poder visible del narcotráfico

Para los narcotraficantes, el dinero que ganan tiene una doble particularidad: es el fin, el letiv motiv de su existencia, pero a la vez, es el gran medio que poseen y utilizan para ganarle espacios al Estado, y de esa forma continuar incrementando sus ingresos. En otras palabras, sin dinero, los capos no tendrían poder ni influencias. Es cierto, este negocio solo es próspero y estable en la medida que existan personas dispuestas a demandar los productos que ofrecen; por eso todos los esfuerzos apuntan a esa masa de consumidores. Pero, para lograrlo, es fundamental sortear todos los obstáculos interpuestos por los Estados, porque si bien los Estados han sido debilitados por el narcotráfico en casi todas sus instituciones, lo cierto es que seguirán siendo un escollo para el tráfico de drogas, más aún si tienen a Estados Unidos generando presiones para que estos cumplan con sus compromisos internacionales.[34] Por esta razón, los cárteles tendrán que continuar corrompiendo a las instituciones políticas, jurídicas y policiales, y seguir controlando a la población civil por medio del dinero, o bien a través de la violencia. Sin la validación popular, los narcotraficantes simplemente no subsistirían.

Pero el dinero no basta para mantener el pujante negocio de las drogas; abre algunas puertas, pero no todas. A veces surgen problemas que parecen invencibles, y que sólo se podrían sortear por medio de la intimidación. Por ejemplo, funcionarios públicos honestos, que no están dispuestos a ser corrompidos por el dinero que consideran "sucio"; o el surgimiento de otros competidores en el mercado, que no aceptan formar alianzas, y que optan por iniciar un férreo antagonismo comercial, disputando rutas, clientes y negocios asociados; o comunidades civiles que se niegan a convivir con el flagelo de la droga en sus territorios. En caso de que aparezcan estos impedimentos, los capos de la droga comienzan a jugar con la misma lógica que implantó Pablo Esco-

34 Realuyo, C. (2019) *El papel de las fuerzas de seguridad de los Estados Unidos para combatir el crimen organizado transnacional en las Américas*, en Sampó, C. *et. al.* (2019) *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, Centro de Estudios Estratégico de Perú y Real Instituto Elcano de España, Perú, p. 68.

bar mientras dominaba Medellín en el pasado: "plata o plomo".[35] Al parecer, el dinero es siempre la primera alternativa que ofrecen los capos de la droga, pero cuando éste es rechazado, hacen sentir toda su fuerza contra sus opositores. En parte, esto explica por qué la gente prefiere el dinero que le ofrecen.

Independientemente del tamaño que tengan, todas las asociaciones ilícitas dedicadas al narcotráfico tienen un poder adquisitivo importante, aunque obviamente proporcional, ya que los grupos más grandes tienen más fortuna que los más pequeños.[36] Pero más allá de esa precisión, hasta quienes se dedican al narcomenudeo ganan buenas cantidades de dinero.[37] Entre las tantas razones que se pueden esgrimir para explicar el aumento de los cárteles y de las personas que optan por consagrarse a este negocio, es precisamente el nivel de riqueza que se puede obtener participando en cualquiera de los eslabones de la producción de drogas. La cantidad de consumidores se ha disparado sustancialmente durante los últimos años (30% según informes de Naciones Unidas[38]), y ante las rentas que se pueden obtener satisfaciendo esa demanda, es natural que aumente el número de personas dispuestas a participar del negocio. Todo indica que esa "vocación" se despierta más rápidamente en aquellos sectores donde hay menos oportunidades para salir de la pobreza y la marginalidad.

En esos contextos de carencia estructural, los caudillos del narcotráfico no sólo son "héroes", toda vez que ayudan a los más pobres con dinero u obsequios de primera necesidad[39], sino también modelos o referentes que muchos quieren seguir, sobre todo los más jóvenes. En ellos ven una esperanza para salir del atolladero social en el que se encuentran. La mayoría de los capos proviene de familias de escasos recursos; muchos de ellos recibieron poca educación; incluso, no faltan los que no saben leer ni escribir. En el fondo, son personas que también conocieron el rigor de la vida. Pero las drogas les permitieron dejar atrás esas penurias, y comenzar a vivir una vida con abundancia y lujos; pasaron a vivir en grandes mansiones, a viajar por el mundo, a tener autos onerosos, y tantas otras excentricidades, como zoológicos y aeropuertos en sus fincas. En pocas palabras, los narcotraficantes no sólo superaron las barreras propias de la pobreza; gracias a su "trabajo", pero también a su ingenio y astucia para innovar en el negocio, llegaron a tener una "vida soñada", con exuberancia, comodidad y bienes que los posicionaron en otro estatus social.

Según reportes de la Oficina de Drogas y Crimen de Naciones Unidas, el narcotráfico genera ganancias anuales que bordean los 650.000 millones de dólares en todo el mundo, de las cuales la mitad es aportada por la producción latinoamericana. Pero ese dato no es azaroso. Si esta región, que sólo representa un 8% de la población

35 Duncan, G. (2015) Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia o México, Debate, Colombia.

36 Saborío, S. (2019) Narcomenudeo y control territorial en América Latina, en Revista Urvio, N° 25, FLACSO, Ecuador.

37 En el caso mexicano, el SESNSP informó que el narcomenudeo aumenta aproximadamente un 20% por año. www.gob.mx/sesnsp (consultado en octubre del 2021). Véase Flom, H. (2018) Política, policía y violencia: La regulación del Narcotráfico en el Cono Sur, en Revista de estudios en seguridad internacional, vol. 4, N° 1, Universidad de Granada, España.

38 www.unodc.org

39 En plena pandemia del Covid-19, la misma familia de Joaquín Guzmán Loera reparte cientos de despensas en los sectores más pobres de Sinaloa, con su propia marca: el rostro de Guzmán, más el concepto "El Chapo 701" www.eluniversal.com.mx

mundial y del PIB global[40], es capaz de concentrar la mitad de todos los dividendos producidos por este negocio, se debe a dos variables fundamentales. La primera tiene que ver con que la cocaína, una de las sustancias más demandadas en el mundo, se produce principalmente en América Latina, con los dividendos que eso supone. Solo a modo de ejemplo, el kilo de esta sustancia en Colombia (responsable del 70% de la oferta planetaria) cuesta aproximadamente 1.300 dólares, pero al llegar a Estados Unidos esa cifra se incrementa a unos 27.000; y si arriba a Australia, esa misma medida alcanza unos 200.000 dólares. Esa realidad llevó a Wainwright a sostener que la cocaína puede llegar a ganancias que superan el 30.000%. En los tiempos de Pablo Escobar, el costo de un kilo de cocaína bordeaba los 5.000 dólares, mientras que en Estados Unidos esa misma cantidad aumentaba a 70.000 dólares. John Jairo Velásquez, uno de los sicarios de este capo, recordó: "una casa en el barrio de los ricos en Medellín costaba 20.000 dólares, o sea, que usted metía 100 kilos en Estados Unidos de Norteamérica y podía comprar Medellín completo".[41]

La segunda variable corresponde a una condición geopolítica: la ubicación de América Latina en el mapa le permite abastecer directamente a Estados Unidos, uno de los principales mercados de cocaína en el mundo.[42] Más de 90% de esta droga proviene desde Colombia y pasa por territorio mexicano. Por eso no es extraño que México sea uno de los países con mayores dividendos en el negocio de las drogas; recibe aproximadamente 39.000 millones de dólares por año desde Estados Unidos.[43] Esas cifras superan varios Productos Internos Brutos de la región. El gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador ha reconocido que dentro del país operan 37 cárteles.[44] Entonces, si se promedian esos ingresos entre dichas asociaciones, se podría llegar a la conclusión de que cada cártel gana 800 millones de dólares por año, cifras que superan cualquier rentabilidad obtenida por la industria formal.[45] Eso solo por conceptos de tráfico, porque habría que agregarle otros rubros asociados.[46]

Los narcos exhiben su riqueza de una forma ostentosa, porque es la única manera que tienen para demostrar el poder que han alcanzado fruto de sus negocios. Ejemplos que ilustran este supuesto se pueden encontrar en personajes tan icónicos como Pablo Escobar, que, en octubre de 1987, figuraba en la revista Forbes como uno de los hombres más ricos del mundo, manteniéndose en ese lugar hasta 1993. Esta conocida revista señaló que el cártel de Medellín había generado ganancias que fluctuaron los 7.000 millones de dólares, dinero que le permitió comprar medios de comunicación, ganar influencias políticas e incluso llegar al Congreso Nacional.[47] La revista colombiana Semana relató que el máximo líder del Cartel de Medellín tenía en su poder extensos territorios, animales exóticos, esculturas de Dalí, obras de Rodin y trabajos de

40 www.cepal.org

41 www.mega.atresmedia.com

42 World Drug Report, 2018 www.unodc.org

43 www.jornada.com.mx

44 www.gob.mx/fgr

45 Como referencia, la Coca Cola facturó un poco más de 37.000 millones de dólares durante el 2019. www.efe.com

46 El Departamento del Tesoro de Estados Unidos señaló que los cárteles mexicanos habrían lavado más de 39.000 millones de dólares por año, entre el 2013 y 2017.

47 Tacchuella, R. (2020) *El Cartel de Medellín: La historia de la organización que sacudió al Mundo entero*, Independently Published, Colombia.

Fernando Botero que fueron confiscados por el Estado después de su muerte. La misma revista Forbes informaba a finales de la década siguiente, que Joaquín Guzmán Loera estaba dentro de los hombres más ricos del mundo con una fortuna cercana a los 1.000 millones de dólares.

Algunos autores asocian esta ostentación a lo que se conoce como "narcoestética". Rincón[48], refiriéndose al caso colombiano, señaló que lo narco no significa solamente traficar o negociar drogas; es también "una estética", "que hoy se manifiesta en la música, en la televisión, en el lenguaje y en la arquitectura". Esa narcoestética es "ostentosa, exagerada, grandilocuente, de autos caros y fincas"; se basa por lo "grande, lo ruidoso, lo estridente; una estética de objetos y arquitectura (...) exhibicionismo del dinero, la obstinación de la abundancia, el gran volumen, el poder de ostentar". Acosta realiza todo un análisis sobre la pomposidad con la que viven, actúan y mueren los grandes capos de la droga en México.[49] Refiriéndose a las tumbas en las que descansan sus cuerpos, concluye que todos los afanes de significación y rimbombancia llegan incluso hasta la muerte, "en la que se trata de evitar el olvido". "Ni siquiera después de la muerte termina la carrera por demostrar quién tiene más riqueza", señala la autora, mencionando además que estos mausoleos tienen blindaje, aire acondicionado y otros lujos que pueden llegar a costar más de cien mil dólares.

Acosta propone que la ostentación de la estética de los narcos, fruto de la riqueza que han alcanzado, los termina legitimando públicamente; les otorga prestigio y los posiciona en un "lugar negado por el propio sistema", llegando incluso a producir, entre sus competidores, "admiración y temor", mientras que, en los más jóvenes, un modelo al cual desean aspirar.[50] Estas interpretaciones son acertadas en la medida que, efectivamente, el poder económico, las propiedades y los lujos producen reputación y admiración, pero un punto que la autora no profundiza, es precisamente la relación que existe entre la fastuosidad y el poder que estos grupos ejercen contra el Estado, la sociedad y los cárteles enemigos. La demostración del patrimonio entrega señales acerca del terreno ganado por el narcotráfico al Estado en varias dimensiones de la sociedad: con todo esto dejan en claro que esa riqueza se obtuvo gracias a la venta de drogas que nadie logró detener, ni siquiera las autoridades. Entonces es factible proponer que la fortuna de los cárteles es una muestra del triunfo que han alcanzado sobre la sociedad.

Los narcos actuales no son los mismos que los de antaño. Hoy, la riqueza que amasan les ha permitido dar pasos agigantados hacia otros estándares de vida, y no sólo material, sino también social. Ovalle logró realizar un perfil bastante acabado acerca de estos grupos.[51] Si antes los caudillos se caracterizaban por su procedencia humilde, popular o rural, lo cierto es que durante los últimos años esa imagen ha mutado considerablemente; el buen pasar generado por este negocio los ha transformado en capos "urbanos, cosmopolitas y empresarios especializados" en sus materias. Esa riqueza

48 Rincón, O. (2009) Narcoestética y narcocultura en Narcolombia en *Revista Brasileña de Ciencias Sociales*, vol. 24, N° 70, Brasil, p. 110.

49 Acosta, L. (2014) Narcoestética: la estética de la acumulación, en *Multidisciplina*, N° 19, UNAM, México.

50 *Ídem*. p. 123.

51 Ovalle, L. (2010) *Narcotráfico y poder. Campo de lucha por la legitimidad*, en Athenea Digital, N° 17, España.

y crecimiento personal también produjo efectos sociales importantes: "las tradicionales clases altas de la región debieron compartir sus nichos de privilegios con los recién llegados", refiriéndose a los narcotraficantes. Refiriéndose al caso colombiano, Ovalle continuó: "las rígidas fronteras que caracterizaban a la jerárquica sociedad vallecaucana se hicieron porosas y fueron testigos de la forma en que los nuevos ricos ingresaron a espacios como clubes, colegios, universidades, colonias y barrios que antes les estaban vetados". Pero esto no ha sido suficiente; se ha necesitado otro tipo de poder.[52]

Villalobos señaló a propósito de los cárteles: "cuando reaccionan y se vuelven visibles, su posibilidad de controlar y operar libremente se debilita".[53] Si no fuera por la realidad, esta teoría tendría sentido, ya que no hay ningún aparato más poderoso dentro de una sociedad que los propios del Estado, que tienen la capacidad de enfrentar y neutralizar cualquier amenaza que ponga en riesgo sus intereses. Pero la hipótesis de Villalobos no tiene asidero en la realidad latinoamericana, donde los cárteles han reaccionado, se han visibilizado y han alcanzado niveles incontrarrestables de poder. Esta condición les ha permitido dominar territorios, controlar rutas internas y externas, y alcanzar una capacidad bélica sin precedentes en la historia de la región. Al parecer, esa premisa maoísta de que "el poder nace del fusil" se ha encarnado vigorosamente en los cárteles de la droga. Porque el poder, para que sea efectivo, y el negocio continúe funcionando sin riesgos, debe ser visiblemente ostentoso.

El poder de las armas les ha permitido a los narcotraficantes ganar terreno ante las estructuras del Estado, hacer frente a las bandas competidoras y coaccionar a la sociedad civil. En realidad, no hay otra respuesta a la interrogante de por qué estos grupos han aumentado tanto su poder coercitivo. Si bien esta es una problemática regional, por cuanto todas las asociaciones ilícitas necesitan protegerse para sobrevivir, lo cierto es que en la actualidad, donde se aprecia más patentemente, es en México, aunque la situación colombiana de los ochenta, noventa y dos mil no fue menos intensa. Durante los últimos años, los cárteles mexicanos han ido difundiendo con cada vez más fuerza sus capacidades bélicas. Sus armas, equipamientos e infraestructura están en condiciones afrontar a todos los enemigos que se crucen en su camino. Pero como se ve en la realidad, este es un problema más bien generalizado dentro de México. Estudios recientes señalan que cerca de un 90% de las armas empleadas por los cárteles mexicanos proviene de Estados Unidos, y que más de 250.000 se trafican anualmente por la frontera que comparten ambos países.[54]

Pero este problema no es, en ningún caso, algo novedoso ni extraño a la realidad mexicana; por el contrario, se ha venido consolidando a través del tiempo. El 2008, el periódico El Universal publicó un reportaje titulado "Carteles narcos mexicanos igualan al poder bélico de la élite militar", donde se expuso que estos grupos tienen disciplina y tácticas militares, como también el equipo necesario para arremeter contra todos sus adversarios, entre los cuales figuran otras bandas, policías y miembros de las fuerzas armadas. El documento también informaba que la Procaduría General de la República había denunciado que entre el 2006 y el 2008 se habían incautado

52 *Ídem*, p. 77.

53 Villalobos, J. (2010) "Doce mitos de la guerra contra el narco", en *Nexos*, 1 de enero, México.

54 Weigend, E. et. al. (2015) Regulatory Challenges for Preventing Firearms Smuggling into Mexico, en *Mexican Law Review*, vol. 7, Nº 2, Estados Unidos.

más de 20.000 armas, en su mayoría fusiles de asalto, y cerca de 400 granadas de guerra.[55] Pero lo interesante no radica solamente en este poder de fuego; también llama la atención que los grupos que eran señalados por este documento como los más peligrosos, siguen siendo en la actualidad los mismos que han dominado el territorio mexicano durante las últimas dos décadas: el Golfo, Sinaloa, Tijuana, Beltrán Leyva, Carrillo Fuentes, la Familia Michoacana y Los Zetas.

Ejemplos de este poder bélico abundan en la historia reciente de México. Uno de los más patentes ocurrió durante el 2015, cuando un helicóptero del Ejército nacional cayó a tierra, después de ser atacado con armamento de guerra, empleado por narcotraficantes del grupo Jalisco Nueva Generación. Ese hecho, que causó la muerte de seis militares, pone en evidencia que los cárteles mexicanos poseen un poder de fuego que está al mismo nivel que las mismas fuerzas armadas nacionales. Algo distinto, pero igualmente complejo, sucedió en octubre del 2019, cuando fuerzas de seguridad apresaron a Ovidio Guzmán, hijo de Joaquín Guzmán Loera. En esa oportunidad, el Cartel de Sinaloa se desplegó por las calles, generando un ambiente de violencia y total inseguridad en Culiacán. Los miembros del cartel recorrieron la ciudad atacando a todos los cuerpos policiales y militares que se encontraran en el camino con sus ametralladoras Barret .50, llegando hasta las casas de los agentes de seguridad para amenazar a sus familias si no lo liberaban.[56] Finalmente, ante las presiones, el Gobierno Federal decidió dejarlo libre "para proteger vidas".

Durante julio del 2020, miembros del Cartel Jalisco Nueva Generación publicaron a través de redes sociales sus nuevas adquisiciones, que contemplan vehículos blindados y armas de alto poder de fuego que, en cierto sentido, aventajan al material que poseen las fuerzas de seguridad. Esta es la misma asociación que durante el 2015 derribó un helicóptero militar. En los últimos videos difundidos es posible observar un centenar de armas de grueso calibre. Las consecuencias de este poderío bélico se aprecian en el sinnúmero de enfrentamientos que este grupo ha tenido con las fuerzas de seguridad, como también los policías, militares, alcaldes, consejeros, ministros estatales y legisladores federales que han asesinado[57] A pesar de esta realidad, el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana aseguró que "no hay grupo criminal alguno con capacidad para desafiar exitosamente a las fuerzas federales".[58]

El entrelazado poder económico y bélico de los narcotraficantes es una realidad palpante en América Latina. En este acápite se han mencionado algunos ejemplos ocurridos en México y Colombia, pero es un fenómeno generalizado en toda la región. La cuantiosa cantidad de dinero acumulado por estos grupos les ha permitido corromper las estructuras políticas del Estado, como también mantener controlada a la población civil que, ante la ausencia del Estado, han visto en los narcotraficantes personas que satisfacen sus necesidades básicas. Con ese mismo dinero han adquirido material bélico, con el cual combaten no sólo a los otros narcotraficantes, sino también a las fuerzas de seguridad nacional, debilitando cada vez más al Estado, coaccionando a la población civil y aumentando los niveles de violencia en todos los ámbitos.

55 www.eluniversal.com.mx (consultado en noviembre del 2021).
56 www.eluniversal.com.mx (consultado en noviembre del 2021).
57 www.infobae.com (consultado en noviembre del 2021).
58 www.excelsior.com.mx (consultado en noviembre del 2021).

Conclusiones

El narcotráfico en América Latina ha venido creciendo sistemáticamente durante los últimos años. Y eso es absolutamente lógico, considerando que la demanda, en el mundo, ha experimentado un alza importante; en consecuencia, es natural que también crezcan los esfuerzos por satisfacer las "necesidades" de los consumidores. Efectivamente, el consumo de drogas es un problema público y social importante, porque daña la salud de las personas y pone en riesgo la seguridad de la sociedad. Pero en América Latina, este problema se complejiza aún más con la presencia de grupos que están dispuestos a todo para seguir ganando las cuantiosas sumas de dinero que genera este negocio; persiguiendo este objetivo, se han minado la instituciones del Estado y se ha subsumido a la sociedad en la corrupción y en la violencia, poniendo en riesgo el "contrato social" que sustenta las comunidades. En el fondo, no son los narcotraficantes los que se someten al "cuerpo colectivo", sino todo lo contrario, son los Estados y los ciudadanos los que se han terminado subyugando a estos grupos, formando una relación de poder un tanto distorsionada.

Este trabajo no se enmarca dentro las corrientes que sostienen que los Estados latinoamericanos deben ser considerados "fallidos", ni mucho menos a las que se niegan a ver la posibilidad de que estos Estados tengan grietas estructurales.[59] Lo que sí ha puesto de relieve este trabajo, es que las capacidades de los Estados latinoamericanos han sido fracturadas por el narcotráfico. Por tanto, es posible sostener que el poder que han perdido los Estados en la región ha sido absorbido precisamente por estas organizaciones criminales, que han optado por no cubrirse ante el "Leviatán", cada vez menos vigoroso, sino más bien exhibir su poder económico y bélico para continuar con su propósito fundamental: seguir generando riquezas con el negocio de las drogas. Los capos ya no "trabajan" en las sombras; muy por el contrario, lo hacen a plena luz del día, mostrando el éxito que han alcanzado gracias a la incapacidad de los gobiernos para evitar que el negocio continúe funcionando. Al parecer, se percataron de que la exhibición de poder es el único mecanismo que les permite alcanzar su objetivo fundamental.

Cuando a través de la violencia el Cartel de Medellín evitó la extradición de sus miembros hacia Estados Unidos a comienzo de los noventa, o cuando el Cartel de Sinaloa logró que el Gobierno mexicano soltara a Ovidio Guzmán en el 2019, quedó demostrado el poder de los narcotraficantes frente al Estado. Cuando Weber sostuvo que el poder es la capacidad de imponer la voluntad propia al comportamiento de otros, es posible afirmar que los narcotraficantes han logrado imponer su voluntad y sus intereses, tanto a los Estado como a las sociedades civiles. Pero más allá de estas definiciones teóricas, el poder como dominación y el poder como voluntad es parte de la estrategia empleada por estos grupos para alcanzar sus objetivos fundamentales. En este sentido, Pereyra acierta al sostener que "el poder de los grupos de la droga radica en la forma eficaz en que combinan la violencia con las capacidades organizativas", ya que es indiscutible que sus metodologías comerciales han sido efectivas, como también lo han sido las formas de atacar/debilitar al Estado, y coaccionar/cooptar a la civilidad por medio del dinero y la violencia, con el único propósito de seguir incrementando su poder territorial.[60]

---

59 Hincapié, S. (2014) Estados débiles o conceptos fallidos. Por una definición teórica del orden estatal, en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXI, N° 61, Universidad de Guadalajara, México.

60 Pereyra, G. (2012) México: violencia criminal y "guerra contra el narcotráfico" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74 N° 3, México.

Capítulo vii

La reinserción social en jalisco a la luz de los derechos humanos de las y los adolescentes

Antonio Fierros Ramírez

Resumen

Hablar de un sistema de justicia integral para adolescentes que respete los derechos humanos, implica el análisis de los programas de reinserción social, la cual debe ser vista como una forma de garantizar, tanto las prerrogativas de los menores privados de libertad, como las de la sociedad a la que retornarán. Reinserción social como prevención terciaria que debe abarcar las esferas personales, familiares y comunitarias para que se cumplan a cabalidad los lineamientos internacionales en la materia.

Palabras clave: Constitución, reinserción social, adolescentes, derechos humanos, modelos de reinserción.

La reinserción social como derecho humano de los sentenciados, va más allá del individuo en cuestión, implica aspectos de seguridad y cultura de la paz, conlleva la prevención de conductas delictivas futuras y funge de garantía social para la ciudadanía. De ahí que deba ser un tema prioritario en la agenda política, pues dentro de las funciones esenciales del Estado se encuentra el garantizar la seguridad y protección de los Derechos Humanos.

Protección que debe tener un enfoque diferenciado cuando se trata de menores de edad sentenciados por la comisión de algún delito, dado que, si bien se persigue la misma finalidad de reinsertar al individuo en el entorno social, lo cierto es que los mecanismos utilizados con personas adultas no pueden ser iguales a los implementados en los centros para adolescentes.

Pero, ¿qué es la reinserción social?, el concepto en sí es de uso común en el bagaje jurídico, sin embargo, ¿entendemos realmente sus alcances e implicaciones?, ¿cómo fue que surgió?, y más importante aún, ¿qué aspectos deben mejorarse en nuestro sistema penitenciario para la reinserción social de las y los adolescentes?

Para entender la reinserción social, es necesario comprender la pena y su origen, recordemos que la facultad sancionadora del Estado, acorde a Rousseau, surge del contrato social mediante el cual los individuos pactamos otorgar al Estado la capacidad de castigar las conductas que se estiman nocivas y trasgresoras, a cambio de la protección y seguridad para con la ciudadanía, se trata de la obligación y capacidad de coacción del ente estatal para sancionar conductas delictivas en favor del bien común.

Es en busca de ese bienestar general que se instauran las penas como castigo ante las conductas que se han considerado delictivas a lo largo de la historia; sin ahondar en las teorías de la pena, ni en las escuelas penales, dado que no es la finalidad de este artículo, podemos identificar cuatro etapas de conformidad con las características y finalidades de la pena:

> 1. Vindicativa: la pena consistía prácticamente en la venganza privada. Pero luego aparece la Ley de Talión, el Código de Hammurabi, la compositio, en el cual se renuncia al derecho de la venganza privada, a cabio de recibir otro bien.
>
> 2. La segunda etapa, expiacionista, retribucionista: que la pena era en sí para lograr estar en paz con Dios, lograr el perdón divino.
>
> 3. Fase correccionalista: entre 1776 y 1789, busca la corrección del individuo; es por ello que la pena de prisión se establece formalmente, dando lugar a los sistemas penitenciarios.
>
> 4. La última fase es la resocializante: su objetivo principal es la rehabilitación del delincuente.[1]

Es en esta última etapa donde surge la idea de la reinserción social (tras abandonar los conceptos de regeneración y readaptación), dado que la pena comienza a ser vista con una finalidad más allá del mero castigo; tras la etapa correctiva en que la pena era vista como la forma de corregir la conducta, se evolucionó en la conceptualización de ésta y sus alcances, apareciendo así el entendimiento de que a la par de que se compurga la pena, deben llevarse a cabo programas encaminados a reinsertar al sentenciado, para evitar que delinca nuevamente.

Entonces, bajo ese entendimiento cómo se conceptualiza ese alcance en la justicia integral para adolescentes en México, para ello debe visualizarse bajo la concepción multifactorial que genera la comisión de los delitos en nuestro país, mismos orígenes que deben buscar ser combatidos a través de los programas que adapten las instituciones del Estado en coordinación con la Sociedad Civil para ser implementados en los centros de integración; tal comprensión holística es el camino para encontrar el hilo disuasivo necesario para la reinserción social.

Como se ha venido detallando, la reinserción es un medio para prevenir la comisión de futuros delitos, la cual, acorde a lo establecido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en su Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito, existen tres niveles de prevención de la comisión de ilícitos, de los cuales la reinserción es la prevención terciaria. Niveles que consisten en:

a) La prevención primaria se basa en la aplicación de macroelementos que contribuyen a eliminar o reducir las condiciones criminógenas presentes en un contexto físico y social cuando aún no hay manifestaciones o señales de peligro y se utiliza con el fin de que esto no exista en el futuro.

b) La prevención secundaria atiende específicamente a grupos en situación de vulnerabilidad que se encuentren en riesgo de involucrarse en la comisión de actos delictivos.

---

1 Cisneros Vidales, Erika Berenice, "La reinserción social como derecho humano del sentenciado", *Hechos y Derechos*, Ed. UNAM, México, número 50, abril de 2019, ISSN 2448-4725, consultado el 30 de abril de 2022 a las 15:14 en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13477/14883

c) La prevención terciaria, se refiere a acciones que se enfocan en personas que han cometido algún delito y las acciones que se realizan se encaminan a brindarles un proceso de reinserción social integral durante el cumplimiento de su sentencia y posterior a ésta. El objetivo es evitar que vuelvan a dañar a la sociedad y prevenir la reincidencia, derivándose los objetivos previamente planteados.[2]

Es por ello que surgen diversos cuerpos normativos en el ámbito internacional y nacional, encaminados a regular la reinserción social, lo que implicó a su vez, la modificación de las leyes y sistemas preexistentes en nuestro país. Como ya se ha mencionado, la reinserción social es un derecho humano que de manera directa repercute en el individuo de que es objeto, y en los miembros de su núcleo familiar y social, implicando afectaciones indirectas, mas no intrascendentes, en el grupo social-comunitario del que forma parte.

Bajo ese entendimiento, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1955, llevó a cabo el Primer Congreso sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, mismo que ha continuado celebrándose cada cinco años con la finalidad de trazar los caminos a seguir para que las diversas naciones que la componen, los implementen en sus sistemas de justicia penal, pero fue en el Congreso de 1955, integrado por 51 gobiernos y 43 Organizaciones no Gubernamentales, que se pactaron las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos,[3] también conocidas como Reglas Nelson Mandela, entre las que se encuentra el trato digno a los reclusos bajo la concepción del valor intrínseco del ser humano, así como la aplicación de tales estándares sin diferenciación motivada por ningún sesgo de discriminación, entre otras; pero cabe destacar lo establecido en la regla 4, en donde se señaló:

> Regla 4
>
> 1. Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.
>
> 2. Para lograr ese propósito, las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos.[4]

---

2 UNODC, *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito, Serie de manuales sobre justicia penal,* UNODC, Nueva York, 2011, p.17, consultado el 03 de mayo de 2022 a las 13:33 en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf

3 *Véase.* UNODC, *Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955–2020, 65 años de logros,* UNODC, Kioto, 2020, consultado el 20 de abril de 2022 a las 17:54 en: https://www.unodc.org/documents/congress/About/information/65-years-brochure_es.pdf

4 UNODC, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela),* UNODC, Austria, s.f., p.3, consultado el 10 de abril de 2022 a las 16:14 en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf

Por lo que queda en extremo evidenciado la intención de buscar una cultura de la paz y prevenir la comisión de delitos a través de la reinserción social, la cual debe ser instaurada mediante programas de formación (educativa y laboral) dentro de los centros penitenciarios, coincidiendo con lo establecido en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en donde se estableció que:

> Artículo 10.
>
> 1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
>
> 2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;
>
> b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.
>
> 3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.[5]

En armonización con la normativa internación dentro de nuestro régimen legislativo nacional, la Constitución en su artículo 18 contiene los mandamientos encaminados a que las penas de privación de libertad conlleven programas de reinserción social, como se advierte de su párrafo segundo donde se estipula que nuestro sistema penitenciario debe organizarse con base en el "… respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir…",[6] igualmente, en su penúltimo párrafo prevé la posibilidad de que los sentenciados compurguen sus penas en los centros penitenciaros más cercanos a su domicilio con la finalidad de lograr una reinserción social exitosa, lo que indudablemente se ve favorecido con el hecho de que el reo no se vea alejado de familiares y amigos, siempre y cuando no sean estos los que influyeron en la comisión de las conductas delictivas.

Pero, ¿realmente se cumple con los principios y lineamientos que fueron trazados?, y más específicamente, ¿cuál es la situación que se vive en los centros de tratamiento para adolescentes?, respecto a ello, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en 2014 llevó a cabo un informe especial tras analizar los diversos centros de tratamiento para adolescentes en el país, en el que concluyó que éstos no cumplían con los requerimientos necesarios, tanto en infraestructura como en desarrollo de programas, para poder lograr la reinserción social y familiar de los menores. Lejos de ello, la CNDH informó que se trasgredían los derechos humanos de los adolescentes, mediante abusos físicos y psicológicos que podían ser considerados factores de riesgo para la comisión de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, la Comisión señaló en su síntesis las diversas deficiencias encontradas en los 56 centros de internamiento que en el momento existían en México, destacando lo siguiente:

5 ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,* consultado el 14 de abril de 2022 a las 16:02 en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 04 de mayo de 2022 a las 12:06 en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

> De lo anterior se pudo advertir la existencia de diversos hechos que contravienen normas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, tales como inadecuadas condiciones de las instalaciones e insalubridad, deficiencia en diferentes áreas, en la alimentación, irregularidades en la imposición de sanciones disciplinarias e insuficiente personal, entre otras, mismos que quedaron asentados para su debida atención.[7]

Por lo cual emitió una serie de propuestas a los gobiernos de los estados encaminadas a lograr el cumplimiento de los lineamientos fijados por la ONU, entre las que se destacan las dos primeras:

> PRIMERA. Girar instrucciones precisas a las autoridades encargadas de los centros para menores de edad que infringen la ley penal, para evitar toda clase de abusos y maltrato físico y psicológico, así como para que la fuerza y los instrumentos de coerción, únicamente sean utilizados en casos excepcionales, siempre y cuando se hayan agotado los medios pacíficos de control y de acuerdo a la forma expresamente autorizada por un ordenamiento legal. Particularmente, se debe erradicar cualquier acto relacionado con golpes, insultos, amenazas, permanencia en posturas forzadas. El uso de esposas por lapsos prolongados; utilización de gas pimienta, vendas en los ojos, el despojo de la ropa y encierro en celdas insalubres sin servicios sanitarios ni ventilación. Lo anterior, sin menoscabo de las medidas de seguridad que deben prevalecer para garantizar la seguridad de los establecimientos y evitar situaciones de riesgo para la integridad de los adolescentes, el personal que ahí labora y los visitantes.
>
> SEGUNDA. Se realicen las gestiones pertinentes con la finalidad de que todos los centros de tratamiento interno reúnan las condiciones de habitabilidad necesarias y cuenten con espacios suficientes para garantizar a los adolescentes una estancia digna, así como el acceso a los servicios y actividades necesarias para el cumplimiento de las medidas decretadas por las autoridades judiciales, por lo que se deberán presupuestar anualmente de manera específica para tal efecto.[8]

Posteriormente, en 2019, como parte del programa de supervisión y protección de derechos de los grupos con vulnerabilidad, como lo son los adolescentes recluidos por la comisión de ilícitos, la CNDH realizó un nuevo informe en el que, si bien se advierte la existencia de mejorías, lamentablemente éstas no son considerables o suficientes para tener por cumplidas las propuestas efectuadas por la Comisión años atrás. Ello implica cuestionarnos, ¿cuál es la situación que viven realmente los adolescentes sentenciados en nuestro país?, si la reinserción es un derecho humano que implica la implementación de adecuadas políticas y programas de atención integral durante la privación de libertad, y las mismas no están siendo llevadas a cabo, ¿qué impacto está generándose?

Primeramente, es destacable que de 2014 a 2019, los Centros de Tratamiento para menores de edad infractores, disminuyeron de 56 a 45 en toda la República Mexicana, sin embargo, al momento de comparar el desglose del porcentaje poblacional podemos advertir que se redujo considerablemente el número de adolescentes privados de

7 CNDH México, *Centros de tratamiento para adolescentes, Síntesis, s.f.,* consultado el 21 de abril de 2022 a las 9:39 en: http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=111

8 CNDH, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de tratamiento interno para adolescentes que infringen las leyes penales que dependen de los gobiernos estatales y del Distrito Federal en la República Mexicana,* México, 2004, p.p. 54 y 544, consultado el 01 de mayo de 2022 a las 11:19 en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/111/Anexo%202%204%20B%20Informe%20Especial%20-%20Adolescentes%20en%20Reclusi%C3%B3n.pdf

su libertad, lo que puede hablarnos, de una respuesta favorable a las reformas en el sistema penitenciario del país, en el que comenzó a privilegiarse diversas penas para el caso de delitos cometidos por personas de 12 a 17 años de edad, buscando en todo momento que la privación de la libertad para este sector de la población, sea el último recurso. Es por tanto importante, con el ánimo de situarnos en términos cuantitativos en Jalisco, anexar la relación de establecimientos, la capacidad y población que fue analizada y supervisada por la CNDH en su último informe al respecto.

Tabla 1.[9]

ESTADO	CENTRO	TIPO	CAPACIDAD			POBLACIÓN		
			HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Jalisco	Centro de Atención Integral Juvenil del Estado de Jalisco, en El Salto.	Varonil	196	-	196	64	-	64
	Centro de Observación, Clasificación y Diagnóstico del Estado de Jalisco, en Zapopan.	Mixto	216	18	234	13	3	16
TOTAL			412	18	430	77	3	80

Del citado informe efectuado por la CNDH en 2019, se pueden advertir los diversos abusos y violaciones a derechos humanos que viven los adolescentes privados de su libertad en México, sin embargo, nos enfocaremos en las deficiencias advertidas en los Centros de Tratamiento Integral de Jalisco; para ello, la Comisión fijó los dieciocho puntos a analizar, de los cuales los centros jaliscienses tienen las siguientes deficiencias, ver tabla 2.

Tabla 2.[10]

1. Condiciones relacionadas con el trato
2. Inadecuadas condiciones de las instalaciones
3. Alta de áreas para el acceso a servicios y actividades
4. Condiciones de desigualdad de las áreas y personal destinados a las mujeres
5. Deficiencias en la alimentación
6. Condiciones que afectan el orden y la disciplina
7. Inadecuada separación y clasificación

9 CNDH, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de tratamiento interno para adolescentes que infringen las leyes penales que dependen de los gobiernos estatales y del Distrito Federal en la República Mexicana,* México, 2019, pp.5 y 6, consultado el 01 de mayo de 2022 a las 11:48 en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/ADOLESCENTES-INFORME-ESPECIAL-2019.pdf

10 *Ídem.*

8. Imposición de sanciones
9. Inexistencia de reglamentos y manuales de procedimientos
10. Irregularidades en la prestación del servicio médico
11. Adolescentes con adicciones
12. Insuficiente personal de custodia
13. Falta de capacitación y especialización de servidores públicos
14. Deficiencias en la supervisión de los centros de tratamiento interno
15. Obstrucción de la visibilidad hacia el interior de las estancias
16. Falta de personal técnico y actividades
17. Deficiencias que afectan los vínculos con personas del exterior
18. Accesibilidad para personas con discapacidad física

CENTRO DE TRATAMIENTO INTERNO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	TOTAL
Centro de Atención Integral Juvenil del Estado de Jalisco, en El Salto.		X	X							X	X					X		X	6
Centro de Observación, Clasificación y Diagnóstico del Estado de Jalisco, en Zapopan.		X	X	X	X		X		X	X		X				X			9

La CNDH advirtió, como se señala en el cuadro precedente, que los centros de atención juvenil se encuentran con algunas deficiencias entre las que se considera importante destacar las relacionadas a las condiciones de las instalaciones y los servicios médicos, sin que se pase por alto que, en el Centro de Observación, Clasificación y Diagnóstico ubicado en Zapopan, Jalisco, las carencias son tales que la alimentación que reciben las y los adolescentes, es insuficiente y de mala calidad.

Tabla 3.[11]

Inadecuadas condiciones de las instalaciones	
Centro de Atención Integral Juvenil del Estado de Jalisco, en El Salto.	• Los dormitorios 3, 4, 5, 6 y 7 se encuentran en malas condiciones de mantenimiento y les falta pintura. • Los dormitorios 5, 6 y 7, carecen de inodoros y los existentes se encuentran en mal estado y sucios.

11 Elaborada con datos obtenidos de *op. cit.,* CNDH, 2019.

Centro de Observación, Clasificación y Diagnóstico del Estado de Jalisco, en Zapopan.	• Los dormitorios, el área de visita, la cocina y los talleres presentan malas condiciones de mantenimiento e higiene. • Existen filtraciones en techos y faltan vidrios en las ventanas; las regaderas y los lavabos no funcionan y los inodoros carecen de agua corriente.
Irregularidad en la prestación del servicio médico	
Centro de Atención Integral Juvenil del Estado de Jalisco, en El Salto.	• El personal médico, de odontología y de enfermería es insuficiente
Centro de Observación, Clasificación y Diagnóstico del Estado de Jalisco, en Zapopan.	• Insuficiencia de personal médico, odontología y enfermería. • El médico no elabora un registro de las consultas, no supervisa la elaboración de los alimentos. • El área médica presenta falta de mantenimiento e higiene, carece de banqueta de altura, mesa de exploración y aditamento para piernas y estuche de diagnóstico

Lo anterior nos permite tener una imagen de las condiciones en que se encuentran viviendo menores de edad privados de su libertad, quienes padecen de los servicios básicos para el desarrollo del ser humano ya que ni siquiera tienen acceso a agua corriente en los baños, no cuentan con registros médicos que permitan efectuar seguimientos sobre los padecimientos que enfrentan, ni hay alimento suficiente o de calidad.

Tal nivel de privaciones, lejos de favorecer al desarrollo integral de las y los adolescentes, implica un detrimento en la búsqueda de la reinserción social, ya que, como se ha venido mencionando, es durante la privación de la libertad que el Estado debe procurar aprovechar tal situación para alcanzar los fines preventivos y correctivos, finalidad que entre sus principales promotores se encontró a John Howard quien en su libro "El estado de las prisiones de Inglaterra y Gales", diseñó lo que denominó la Geografía del Dolor que consistía en un recorrido basado en experiencias recabadas en diversas prisiones, que le permitieron advertir que la privación de la libertad debía ser tomado como el medio para para prevenir futuros delitos.[12]

Bajo esa misma línea de pensamiento, Foucault desarrolló su libro Vigilar y Castigar, en el que estableció, aunque de manera preliminar y sin denominarlo como tal, la importancia de la instauración de programas que permitan a los reos desarrollar diversas habilidades, ello bajo el argumento de que la ausencia de actividades era generadora de la comisión de los ilícitos, "No se castiga, pues, para borrar un crimen, sino para trasformar a un culpable (actual o virtual); el castigo debe llevar consigo cierta técnica correctiva."[13]

Actualmente las teorías más recientes relacionadas con la reinserción social y los modelos de ésta, son los propuestos por Andrews y Bonta, y el de Ward y Brown. El primero, también conocido como Riesgo-Necesidad-Responsividad (RNR) que con-

12 Véase, CNDH México, Un modelo de reinserción social, Ed. CNDH, México, 2019, p.12

13 Michel Foucault, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1986, p.119.

siste en enfocar los programas en el perfil del infractor, para determinar el nivel de riesgo de reincidencia de éste para así analizar las características que lo llevaron a delinquir y con ello efectuar estrategias que permitan advertir los servicios y áreas que requieren atención para reducir las conductas criminales.[14]

En tanto que el modelo propuesto por Ward y Brown, al que se le conoce como de Vidas Satisfactorias de Rehabilitación de Delincuentes, se encuentra más encaminado al manejo de herramientas que permitan a los reos la vida en sociedad, para así poderlos reinsertar satisfactoriamente, se trata de enfocar o advertir los aspectos que para los detenidos son importantes en su vida personal, familiar y social, para trabajar en ellos y satisfacer tales aspectos y así generar un estado de bienestar que los vuelva ciudadanos con aportes positivos a la comunidad.[15] De ahí que, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de su manual para la reinserción social, considere que ésta abarca los siguientes tipos de intervenciones:

> Las dirigidas a una medida alternativa. Éstas incluyen un proceso de justicia restaurativa o un tratamiento específico, así como la imposición de sanciones que puedan contribuir a mejorar la comunidad en lugar de someterlos a los efectos del encarcelamiento.
>
> Las implementadas en centros penitenciarios. Éstas se observan durante el cumplimiento de la sentencia, para que una vez que la persona ha alcanzado su libertad pueda contar con las herramientas que permitan su incorporación a la sociedad de la mejor forma.[16]

Con lo cual podemos puntualizar que la implementación de programas multifactoriales permite conseguir una mejor reinserción social ya que, si las causas que originan la comisión de delitos son diversas, resulta por tal evidente que trabajar en los diversos factores que llevaron al reo a la comisión del ilícito, es la manera idónea de evitar la comisión de futuros delitos y así lograr reinsertarlo en la comunidad, tales lineamientos fueron destacados en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017 donde se precisó que:

> Durante el cumplimiento de la pena privativa, la reinserción social de las personas internas debe incluir: Integración del expediente jurídico-técnico; clasificación, funcionamiento del Comité Técnico; actividades laborales, de capacitación para el trabajo, educativas y deportivas; beneficios de libertad anticipada y vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad.[17]

Es así que para determinar los puntos a trabajar para lograr la reinserción social de los menores de edad, y con ello prevenir futuros delitos, se debe efectuar un estudio personalizado de cada uno de los adolescentes para conocer cuáles fueron los factores de riesgo con los que convivían tanto en el núcleo familiar como en su comunidad, así como advertir las carencias o necesidades físicas, cognitivas y emocionales, ello con el ánimo de fomentar el desarrollo en tales áreas y que al ser puestos en liber-

14 Donald Artur Andrews y James Bonta, "Rehabilitating criminal Justice Policy and Practice, Psychology," *Public Policy, and Law,* Ed. American Psychological Association, Volumen 16 número 1, 2010, pp. 39-55

15 Tony Ward, y Mark Brown, "The good lives model and conceptual issues in offender rehabilitation", *Psychology, Crime and Law,* Ed. American Psychological Association, Volumen 10, número 3, 2004, pp. 243- 257.

16 CNDH, Un modelo de reinserción social, Ed. CNDH, México, 2019, p.15

17 *Ibidem,* p.13

tad, sen ciudadanos que se integren de manera benéfica, tanto para ellos como para la sociedad.

Lo anterior nos lleva a cuestionarnos, ¿cuáles son esos factores de riesgo?, ¿cómo podemos identificarlos? Para el psicólogo John Coie, en su libro La ciencia de la prevención, estos los encontramos a través de la observación de las situaciones de peligro a que se encontraba expuesto el individuo en el ámbito personal, familiar y comunitario, pudiendo implicar diversidad de características y/o variables, los cuales al generarse en mayor o menor medida, se correlacionan con las posibilidades de cometer un delito.[18]

La teoría de Coie ha sido tan aceptada que diversos psicólogos la han adoptado dentro de sus investigaciones para analizar los entornos a los que se encontraban expuestas las personas que cometieron diversos ilícitos. David Farrington, profesor de Criminología Psicológica, en el Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge, analizó los factores individuales, los que clasificó en: biológicos, hereditarios y genéticos; aunque también existen los familiares y los comunitarios o sociales.

Factores individuales (biológicos, hereditarios y genéticos). Señala Farrington que éstos consisten en las características químico-biológicas y neurofisiológicas del individuo en cuestión, las cuales influyen en el aumento o disminución de las posibilidad o predisposición de delinquir.[19]

Factores familiares. También han sido denominados como interpersonales, ya que engloban no sólo al núcleo familiar sino también al círculo de amistades y de relaciones de pareja. Este factor, a diferencia del pasado, tiene un punto de trabajo mayor dado que se dejan de lado cuestiones que pueden ser dadas desde el nacimiento del individuo, para enfocarse en aspectos externos sobre los que se puede moldear y elaborar dinámicas que permitan al reo mejorar sus relaciones o alejarse de interacciones perjudiciales para su desarrollo personal. De ahí que ésta sea el área de mayor enfoque dentro de la mayoría de los programas instaurados dentro de los centros de integración.[20]

Lo anterior máxime que el rol de la familia durante la infancia y adolescencia puede marcar pautas cruciales en el desarrollo de actividades nocivas para los menores de edad, las cuales los vuelven más propensos a delinquir, como lo son las adicciones, la integración a pandillas con el ánimo de sentir la pertenencia a un grupo (la cual en muchas ocasiones se relaciona con la falta de identidad familiar), o inclusive el abandono escolar ante la ausencia de figuras de autoridad en el hogar que le ayuden al menor durante su proceso de maduración emocional y cognitiva.

Factores comunitarios. Este último, acorde con Farrington,[21] implica todas las características del entorno social y comunitario del menor privado de libertad, englobando aspectos culturales, de seguridad, educación, accesos a servicios de salud,

---

18 *Cfr*. Coie, John, *et al*. "The Science of Prevention: a conceptual framework and some directions for a national research program", *American Psychologist*, Volumen 48, número 10, 1993, pp. 13-22.

19 David Farrington, *et. al.,* "Trajectories of Offending and Their Relation to Life Failure in Late Middle Age: Findings from the Cambridge Study in Delinquent Development", *Journal of Research in Crime and Delinquency,* volumen 47, número 2, Estados Unidos, Mayo 2010, pp.152- 173.

20 Organización Mundial de la Salud (OMS), *Violencia Juvenil*, consultado el 20 de abril de 2022 a las 11:34 en: http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ youth-violence

21 *Op. cit*. David Farrington, *et. al.*

la existencia de grupos delictivos, niveles de pobreza, desempleo, drogas, entre otros.

Entre estos factores, debemos destacar las cuestiones socioeducativas, el desempleo y la situación de inseguridad, ya que a raíz de estos se desencadenan una serie de circunstancias que suelen potenciar las conductas delictivas, como lo es el vandalismo, las dificultades para acceder a fuentes laborales ante la falta de grados escolares y los altos niveles de pobreza en un entorno, se vuelven detonantes de conductas delictivas.[22]

De los anteriores factores señalados, los ámbitos familiares y comunitarios son los que pueden ser abordados dentro de los programas de reinserción en los Centros de Integración Juvenil; el primero de ellos debe ser abordado, de manera principal mas no exclusiva, mediante la impartición de terapias psicológicas individuales y grupales, que permitan a los adolescentes una apertura emocional y cognitiva, aportándoles herramientas que les favorezcan en su madurez intelectual para la toma de mejores decisiones futuras. En tanto que, los aspectos comunitarios, tienen dos aspectos para ser abordados, el primero de ellos, al que denominaremos externo, implica el trabajo que debe efectuar el Estado para mejorar las condiciones de las comunidades afectadas y poder ofertar mejores servicios básicos a la población, mas éste no es el tema central de este artículo; el segundo aspecto, al que llamaremos interno, se encuentra en las dinámicas que se llevan a cabo dentro de los Centro de Integración, es aquí donde deben ofrecerse actividades que fomenten la creación de habilidades en los adolescentes privados de libertad, para que así se encuentren mejor preparados al momento de ser puestos en libertad, es decir, puedan acceder a mejores niveles educativos y tengan facilidad para obtener un trabajo que les permita obtener un sustento y evitar que reincidan en la comisión de ilícitos. En este sentido es importante señalar lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Raxcacó Reyes contra Guatemala, en la sentencia de 15 de septiembre de 2005, relativa al fondo, reparaciones y costas, en donde se condenó a:

> 135. [...] el Estado debe adoptar, dentro de un plazo razonable, las medidas educativas, laborales y de cualquier otra índole necesarias para que el señor Raxcacó Reyes pueda reincorporarse en la sociedad una vez que cumpla la condena que se le imponga, tal como lo dispone el artículo 5.6 de la Convención Americana: Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.[23]

Es en tal concepción y búsqueda de la reinserción social, que coincido con los tratadistas antes expuestos, así como con lo señalado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto a que la educación es la clave para promover que los individuos privados de libertad puedan retornar a la comunidad con habilidades que le faciliten una vida digna y un desarrollo armonioso que favorezca a su futuro, máxime que tratándose de adolescentes puede resultar aún más provechoso dado el estado de desarrollo neuronal en que estos se

22 *Cfr*. Carlos Vázquez González, "Factores de riesgo de la conducta delictiva en la infancia y adolescencia". *Delincuencia juvenil. Consideraciones penales y criminologías,* Ed. Colex, Madrid, 2003, pp.121-168.

23 Consultado el 14 de abril de 2022 a las 12:13 en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_143_esp.pdf

encuentran. Educación que, acorde a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), debe enfocarse en los siguientes objetivos: 1) lograr que los menores tengan ocupaciones beneficiosas, 2) generar que existan condiciones dignas y calidad de vida dentro de los Centros de Integración; y 3) lograr que los menores desarrollen conocimientos y habilidades que mejoren su comportamiento, las cuales es ideal que cuenten con certificación o títulos correspondientes que los acrediten como personas capaces de ejecutar las habilidades aprendidas.[24]

Mas la idea de implementar la educación no es un supuesto carente de soporte, sino que los estudios realizados al respecto han demostrado que las personas privadas de su libertad que son parte de programas con enfoques educativos durante su internamiento, tienen 43% menos probabilidades de reincidir en conductas delictivas.[25]

Como ya se vio, en México y más focalizado a nuestro estudio, en Jalisco, se han hecho mejoras en el área normativa y en los centros de tratamiento para adolescentes, gracias a ello, ahora son menor los delitos que se sancionan con penas de privación de libertad, dejando ésta para aquellos ilícitos cuya gravedad lo amerita; con ello se ha podido dar un mayor enfoque a diversos métodos de tratamiento, como lo es el trabajo comunitario, el cumplimiento de programas que implican para el menor la obligación de acreditar cumplir con ciertos grados escolares, tener un trabajo, evitar la convivencia con individuos que resulten nocivos para su comportamiento, entre otros.

Mas debemos ser conscientes de que aun queda mucho trabajo por hacer, lamentablemente nuestros Centros de Integración tienen deficiencias graves que ponen en riesgo la salud y la reinserción de las y los adolescentes, carencias como la falta de agua corriente en los baños, alimentación deficiente, ausencia de registros médicos, la inexistencia de bibliotecas optimas, entre otras, tienen graves repercusiones para los programas de reinserción social, son por tanto, áreas en las que queda mucho por seguir trabajando, recordemos que entre los compromisos que se adoptaron en las Reglas Mandela (precisadas al inicio de este artículo), en el arábigo 64 se encuentra previsto:

> Regla 64.
> Cada establecimiento penitenciario tendrá una biblioteca suficientemente provista de libros instructivos y recreativos, que podrán usar los reclusos de todas las categorías. Se alentará a los reclusos a que se sirvan de la biblioteca lo más posible.[26]

No debemos perder de vista, insisto, que en nuestros sistemas penitenciarios juveniles es indispensable la implementación de más y mejores actividades tendientes al desarrollo y fomento de la educación y cultura, ya que este tipo de actividades, como el teatro, la literatura, círculos o grupos de lectura, poseía; el dibujo, la pintura, la música y la danza, son formas de psicoterapia que al utilizar la expresión emocional y corporal, funge como un medio de introspección y conocimiento del ser. Ayuda a la comunicación, a la expresión de mensajes que el reo estima importantes tanto a nivel

24 UNESCO, *Basic education in prisons*, Estados Unidos, 1995, p. 13, consultado el 01 de mayo de 2022 a las 17:08 en: https://unesdoc.unesco.org/ ark:/48223/pf0000111660.

25 *Op. cit.,* CNDH, Un modelo de reinserción social, pp.28 y 29

26 *Op. cit.,* UNODC, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela),* p.20

individual como social, con lo cual visibiliza cuestiones relacionadas a su realidad mejorando la confianza en sí mismo; debemos ver la educación y la cultura como:

> Un derecho que hace a la condición del ser humano, ya que a partir de ella se construye el lazo de pertenencia a la sociedad, a la palabra, a la tradición, al lenguaje, en definitiva, la transmisión y recreación de la cultura, es esencial para la condición humana.[27]

Recordemos la mención de Aristóteles quien consideró que "el género humano tiene, para saber conducirse, el arte y el razonamiento.", bajo ese pensamiento deben ser encaminadas las acciones para la mejora de los centros de tratamiento en Jalisco, ya que al cumplir con los adecuados programas para la reinserción social y otorgar una vida digna a las y los adolescentes privados de su libertad, estaremos garantizando tanto sus derechos humanos, como los de la sociedad a la que serán reinsertados. No veamos a la prisión como un mero lugar de castigo, estigma que debe ser sustituido por la concepción de ésta como un punto de transición para el desarrollo humano, un medio para arribar a un fin; el de la protección de los derechos humanos y la cultura de la paz.

27 Núñez, Violeta, *Pedagogía Social: cartas para navegar en el nuevo milenio*, Santillana, Buenos Aires, 1999, p. 5.

Capítulo viii

Presupuesto con perspectiva de derechos humanos y la sustentabilidad ante fracaso del presupuesto con base a resultados, reto del estado mexicano

Francisco Javier Lozano Montes de Oca, Evangelina Elizabeth Lozano Montes de Oca y Humberto Palos Delgadillo

Resumen

La reforma constitucional del año 2011 en materia de Derechos Humanos, obligó a todas las autoridades dentro del ámbito de sus competencias a adoptar medidas para la realización de estos derechos; una de ellas, es la obligación de destinar hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente su plena efectividad, evitando tomar medidas regresivas.

Se planteó el presente capítulo con el propósito de analizar, si el diseño presupuestario con Base a Resultados que utiliza el Estado mexicano garantiza el pleno ejercicio de los Derechos Humanos. Para lo cual se realizó un estudio cualitativo de tipo documental con enfoque socio jurídico; tomando como base la teoría del enfoque sociológico de los Derechos Humanos. Los resultados muestran que, con el diseño presupuestario utilizado actualmente por el Estado mexicano, no se logra responder a las obligaciones contraídas en la materia; concluyendo con la importancia de diseñar un presupuesto público con perspectiva de Derechos Humanos y la sustentabilidad.

Palabras clave: Derechos Humanos, Presupuesto de Egresos, Reforma Constitucional, Presupuesto con Base a Resultados y Perspectiva de Derechos Humanos.

Introducción

La reforma constitucional del año 2011 en materia de Derechos Humanos (en adelante DH), sentó las bases para la adecuación del marco normativo, institucional y presupuestal del ejercicio de gobierno que reconoce a los DH al más alto nivel. Las obligaciones generales del Estado quedaron establecidas en el artículo primero de la Carta Magna, siendo las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los DH, bajo los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

El objetivo de estas obligaciones, es el de contribuir al desarrollo integral de las personas, con la garantía de poder planear su vida dignamente, de manera autónoma, participando activamente en la toma de decisiones en su comunidad, contando con las normas y mecanismos que las protejan de las violaciones a sus derechos por parte del Estado o los particulares. De manera implícita, esta reforma exige una nueva política social en cuanto a la forma de diseñar y ejecutar la acción gubernamental al establecer como prioridad el enfoque de derechos. La adecuada asignación de los re-

cursos para solucionar los problemas de derechos, significa una obligación del Estado para cumplir con las libertades mínimas necesarias para el desarrollo de la persona.

En este tenor, los presupuestos públicos toman una gran relevancia como herramienta para el control administrativo del Estado mexicano, que son utilizados como mecanismos auxiliares para alcanzar los objetivos (eficacia) planteados previamente en el Plan Nacional de Desarrollo, con una racionalización óptima de los recursos (eficiencia). Además, son mecanismo de supervisión permanente de las políticas públicas trazadas por el Estado, midiendo el desempeño de las distintas áreas en relación a las metas establecidas para cada una de ellas, al mismo tiempo que establece control financiero en el gasto públlico.

La relevancia del presente trabajo es doble pues, por un lado, se realiza un abordaje general de los DH, determinando las obligaciones del Estado mexicano contraídas a partir de las reformas constitucionales del año 2011 en materia de DH, además de las adquiridas en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, tomando en cuenta el marco convencional y constitucional en la materia. Por otro lado, se analiza el diseño presupuestario con Base a Resultados que utiliza el Estado mexicano, resaltando la importancia de diseñar un presupuesto público con perspectiva de DH. Para lo cual se realizó un estudio documental de tipo cualitativo con enfoque socio jurídico; tomando como base la teoría del enfoque sociológico de los DH.

Abordaje conceptual de los Derechos Humanos

> Los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana superiores al poder del Estado. La dignidad de la persona humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos u otros derechos necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad; reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano que debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna.1

Son derechos universales inherentes a todos los individuos, con independencia de la nacionalidad, género, origen étnico o nacional, color, religión, idioma o cualquier otra condición. Derechos que tiene toda persona en virtud de su dignidad humana; son la suma de derechos individuales y colectivos establecidos en constituciones nacionales y en el derecho internacional.[2]

En la actualidad, los DH son las aspiraciones fundamentales de toda sociedad democrática a nivel mundial. Representan el progreso de la civilización y han surgido en buena medida como respuesta a las atrocidades ocurridas a la humanidad en diferentes tiempos y lugares. "Los derechos humanos son aquellos derechos, principios y valores inherentes a los seres humanos que reafirman su dignidad y el propósito de vivir en condiciones de bienestar y desarrollo".[3]

1 Eduardo Ferrer Mac-Gregor, José Luis Caballero Ochoa, y Christian Steiner, eds., *Estándares sobre principios generales. I. Nomenclatura y universalidad de los derechos; reconocimiento de derechos y garantías; restricciones*. En Derechos humanos en la constitución, comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana, (Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Konrad Adenauer Stiftung, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014), https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/Dh%20en%20la%20Constitucion%20comentarios%20TOMO%201.pdf

2 OHCHR. "ACNUDH | ¿Qué son los derechos humanos?" (2022). https://www.ohchr.org/es/what-are-human-rights

3 Lenin José Andara Suárez y Observatorio de Derechos Humanos ULA, "Fundamentos de derechos

Para el ilustre jurista mexicano Jorge Fernández Ruiz, la idea de los DH nos lleva a reflexionar sobre la relación entre ser humano y Estado de Derecho. En este sentido, distingue los derechos en Subjetivos y Objetivos. En primer término, se refiere a los Derechos Subjetivos, mencionando que de la totalidad de estos derechos se pueden identificar dos grupos; el primer grupo corresponde a aquellos derechos que se alcanzan a través del tiempo y que pueden ser transmitibles o renunciables; y un segundo grupo de Derechos ínsitos al individuo, inherentes a su naturaleza, que no son transmitibles ni renunciables refiriéndose a los DH.[4] Como segundo grupo se refiere a los Derechos Objetivos, los que define como la norma jurídica que regula coercitivamente la conducta externa humana.[5]

Teoría de las Generaciones de los Derechos Humanos de Vasak

Para la comprensión y entendimiento de los DH, se han realizado diversos tipos de clasificaciones, siendo la teoría de generaciones propuesta por Vasak, la teoría más predominante sobre estos derechos durante los últimos 40 años.[6] Originalmente se consideraron tres generaciones de derechos, y al respecto, el Doctor por la Universidad de Salamanca, José Lenin Andara Suárez, considera que esta clasificación se basa en el momento histórico en que estos derechos comienzan a desarrollarse, por lo que actualmente agregaría una cuarta generación de derechos que tienen relación con los derechos relativos a los avances en la ciencia y la tecnología; explicando todas las generaciones de la siguiente manera:[7]

Los de primera generación son los derechos individuales (civiles y políticos) cuyo reconocimiento se dio durante la segunda mitad del siglo XVIII en los Estados Unidos de América, el Reino Unido y Francia; en ellos destaca la vida, la libertad personal, la igualdad y la propiedad. Los derechos de segunda generación, que corresponden a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos inicialmente en la segunda década del siglo XX en Rusia, México, y Alemania; menciona que la pretención de estos derechos es la de lograr la intervención de la autoridad pública y no tienen una garantía jurisdiccional ordinaria, esto es, que buscan poner en marcha la actividad estatal. Para la satisfaccion de éstos, la actividad del Estado se somete a una planificación de las políticas públicas en la que se deben equilibrar tanto los ingresos como los gastos públicos con miras al cumplimiento de los fines del Estado.[8]

humanos", en Cuadernos de derechos humanos, 1 (Mérida, Venezuela.: Ediciones de EPIKEIA Observatorio Universitario de Derechos Humanos y Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad de Los Andes., 2020), p. 15. https://www.academia.edu/45236979/Fundamentos_de_derechos_humanos

4 Jorge Fernández Ruiz, <<Los derechos humanos frente a la administración pública>>, *Revista Jurídica Jalisciense*, n.º 50 (2014): 14, https://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/jurjal/jurjal50/jurjal50_2.pdf

5 Fernández, <<derechos humanos frente administración>>, p. 18.

6 José Ignacio Torres Justiniani, <<De generaciones a escuelas: una nueva forma de concebir los derechos humanos>>, *Hojas y Hablas*, n.º 16 (2018): 97–112, https://doi.org/10.29151/hojas- y hablas.n16a7

7 Lenin José Andara Suárez y Observatorio de Derechos Humanos ULA, Fundamentos de derechos humanos, en Cuadernos de derechos humanos, 1 (Mérida, Venezuela.: *Ediciones de EPIKEIA Observatorio Universitario de Derechos Humanos y Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad de Los Andes*., 2020), páginas 27-29. https://www.academia.edu/45236979/Fundamentos_de_derechos_humanos

8 "Se puede cuestionar la efectividad de los derechos sociales en la medida que no crea derechos exi-

Los derechos de tercera generación son los derechos de los pueblos, reconocidos con motivo de la Segunda Guerra Mundial; algunos ejemplos de éstos serían el derecho a la libre determinación, al ambiente, el derecho a la paz, al desarrollo y al patrimonio común de la humanidad. Para la satisfacción de estos derechos, se requiere, de una conduca negativa por parte de la autoridad (un no hacer) a efectos de no inhibir su libre ejercicio; pero necesitan también de un hacer estatal, mediante la creación de políticas públicas que permitan a los ciudadanos acceder a este tipo de derechos, y al mismo tiempo, permitan crear los canales adecuados para que el Estado puedan cumplir con las obligaciones que los mismos le imponen. A diferencia de los anteriores, estos derechos exigen también una acción de la comunidad internacional, de una acción efectiva.

Como último grupo menciona a los derechos de cuarta generación, que son aquéllos cuya formación y reconocimiento se desarrolla en la actualidad, y tienen relación a los avances de la ciencia y la tecnología, siendo ejemplo de estos derechos la protección del genoma humano, el propio derecho a la ciencia y tecnología y los derechos vinculados al internet.

Es importante destacar que el agrupamiento de los DH en generaciones no significa que algunos tengan mayor relevancia que otros, ya que todos ellos encuentran en la dignidad humana su meta a alcanzar; asimismo, todas las generaciones de derechos permanecen vigentes actualmente, al mismo tiempo; además, dicha periodización no debe tomarse con demasiada rigidez, pues varios de estas etapas se sobrepusieron en procesos de tensión y conflicto, es decir, fusiones complejas de instituciones y derechos.[9]

Teoría del enfoque Sociológico de los Derechos Humanos

Actualmente, la discusión de los DH se ha alejado de su apartado metodológico, dejando de lado aquellos procesos para que el estudio de los DH trascienda de la reflexión teórica y el reconocimiento legislativo, a la realidad social, a la forma en que estos derechos son concebidos en el mundo de las relaciones sociales.[10]

La presente investigación se realiza bajo el enfoque de la teoría sociológica de los DH DH, que los concibe, no solo como normas jurídicas sino como fenómenos sociales, es decir, a partir de la Sociología Jurídica se estudian los fenómenos empíricamente verificables, sin renunciar a explicar el porqué de las normas. Desde esta óptica, el problema de los DH no recae en elaborar un catálogo de Derechos para identificarlos y reconocerlos; el nuevo paradigma es encontrar la vía más eficaz para garantizarlos; eficacia que está ligada al papel que desempeñan las instituciones del Estado en su obligación de satisfacer estos derechos, así como también, el identificar todos los factores sociológicos que determinan la forma en que permean estos derechos a la conciencia colectiva de una sociedad determinada.

---

gibles de forma individual, sino que orienta la acción de los gobiernos." Andara, "Fundamentos de derechos humanos", 28.

9 Comisión Nacional de los Derechos Humanos Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM, *Documentos sobre presupuesto público y derechos humanos*, (Ciudad de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018), https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Documentos-Presupuesto-Publico-DH.pdf.

10 Eduardo Elías Gutiérrez López, <<Principales enfoques analíticos de los derechos humanos: una revisión a su pertinencia metodológica>>, *Ius Comitialis*, n.º 5 (2020): 115, https://doi.org/10.36677/iuscomitialis.v3i5.13654.

Para Gutiérrez López, mediante esta teoría los DH pueden estudiarse desde dos perspectivas en el ámbito de los estudios socio jurídicos; el primero desde su institucionalización y el segundo desde la vivencia.11 El primero, se enfoca en cómo y cuándo los DH se cristalizan en normas jurídicas (derecho positivo); el segundo supuesto, se enfoca en la forma en que las personas, las organizaciones y los movimientos sociales se apropian de las instituciones jurídicas, así como el impacto que éstas tienen en ellos. Esta última perspectiva es en la que se basa el presente trabajo al analizar, como se decribirá más adelante, el impacto que tiene para la satisfacción efectiva de los DH, la presupuestación con base en resultados empleada por el estado mexicano.

Forma de gobierno y de Estado mexicano

La composición del Estado mexicano, respecto de su forma de gobierno y de estado, está establecida en los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM). El primero de los artículos que se menciona en la línea anterior, determina que la "soberanía radica esencial y originalmente en el pueblo", agregando que es éste quien siempre "tendrá el inalienable derecho de determinar su forma de gobierno"[12] Por lo que, en base a su soberanía, el pueblo mexicano decidió constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".[13]

El término República, proviene del latín respublica, (perteneciente a la comunidad); definida por el diccionario de la Real Academia Española como "organización del Estado cuya máxima autoridad es elegida por los ciudadanos o por el Parlamento para un período determinado".[14] Por lo que ve al Estado federal, el mismo diccionario lo define como "Estado en el que las distintas competencias constitucionales son distribuidas entre un Gobierno central y los estados particulares que lo conforman".15

El federalismo se basa en la distribución de materias y de competencias entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno; cuyo criterio jerárquico resalta la posición de la Constitución como la norma suprema; cualidad de regla de validez última del sistema y, constituye además, el primer criterio de distribución competencial, lo que genera la primera regla de prevalencia del sistema jurídico para la solución de conflictos entre normas.[16]

Asimismo, la estructura jerárquica del sistema jurídico establece relaciones de supra subordinación entre sus normas, por lo que en caso de oposición de la norma infe-

11 Gutiérrez López, << Principales enfoques analíticos>>, 122.

12 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos {CPEUM}, (México: 2021). Artículo 39, "Diario Oficial de la Federación". https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf (consultado el 1 de junio de 2022).

13 CPEUM, México: 2021, artículo 40, "Diario Oficial de la Federación".

14 Real Academia Española. (2021). República. En diccionario de la lengua española. Edición Tricentenario. https://dle.rae.es/rep%C3%BAblica

15 Real Academia Española. (2021). Estado federal. En diccionario de la lengua española. Edición Tricentenario. https://dle.rae.es/estado#7ul8aiZ

16 Karla Huerta Ochoa, <<El sistema jurídico mexicano en el marco del federalismo actual. El laberinto de las potestades normativas>> *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, (2022), 12, https://tinyurl.com/46xdxc3j

rior con la superior se produce un efecto derogatorio. Esto da lugar a la posibilidad de concebir el sistema jurídico como cadenas de validez con la Constitución como norma suprema que estructura y organiza el sistema mexicano en un Estado federal, en el que prevalece la Constitución federal sobre la de los Estados en caso de un conflicto entre éstas. Pero también se debe tomar en cuenta un segundo criterio: el de distribución de materias. Este es un criterio horizontal de las normas que complementa y corrige el de jerarquía formal, de ordenación vertical del sistema. Éste resulta de la división de poderes, que es la base de la distribución de competencias; establecida en el numeral 124 de la CPEUM.[17]

De modo que el sistema jurídico no solamente se organiza a partir de la jerarquía de sus normas, sino también conforme a las relaciones que se producen a partir de la asignación de materias exclusivas a distintas autoridades. Es de destacar que la forma de organización estatal es la de una democracia representativa y federal, que tiene por efecto la descentralización del poder público, otorgando una autonomía administrativa de las entidades federativas.[18]

Reforma constitucional del año 2011 en materia de Derechos Humanos

La reforma constitucional del año 2011 en materia de DH, sentó las bases para la adecuación del marco normativo, institucional y presupuestal del ejercicio de gobierno que reconoce a los DH al más alto nivel. De manera implícita, esta reforma exige una nueva forma de diseñar y ejecutar la acción gubernamental al establecer como prioridad el enfoque de DH.[19]

Con esta reforma, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1 de la CPEUM, se estableció el goce de los DH para todas las personas, tanto de los derechos estipulados en la propia Constitución como los consignados en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano al incorporarlos a nuestro sistema jurídico, obligando a todas las autoridades dentro del ámbito de sus competencias al reconocimiento de un grupo de obligaciones generales aplicables a todos los derechos sin distinción alguna.[20]

Las obligaciones generales que adquieren todos los órdenes de Gobierno del Estado mexicano son las siguientes:[21]

1. La obligación de respetar: Es la más fundamental e inmediata, porque implica la no injerencia o el no poner en riesgo la efectividad de los DH, tanto por parte del Estado como por particulares, independientemente de que la salvaguarda del disfrute de estos derechos sea obligatoria para el primero.

17 CPEUM, México: 2021, artículo 124, "Diario Oficial de la Federación".

18 Huerta, <<sistema jurídico mexicano>>, 13.

19 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Marco Institucional y Presupuestal que rige la actuación del gobierno mexicano en materia de DESCA: Caso SEDESOL, (Ciudad de México: Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), (2019), 11, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-09/Estudio-SEDESOL-Pobreza-%20hambre.pdf

20 CPEUM, México: 2021, artículo 1, "Diario Oficial de la Federación".

21 Sandra Serrano, <<Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos>>. En *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana* (UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (2013), 101–120. http://biblioteca.juridicas.unam.mx:8991/F/G3U7L-P6KVQ3HV2QL1YYEYB3JRN8F67YHXC9RHV1U69TPSG15BL-01994?func=direct&doc_number=001872378&format=999

2. La obligación de proteger: Es un deber impuesto a los actores estatales en el ejercicio de sus deberes para prevenir las violaciones de los DH realizadas por los particulares; debiendo de establecer los mecanismos legales e institucionales necesarios para lograr este objetivo.
3. La obligación de garantizar: Significa que el Estado tiene la responsabilidad de organizar a todas las estructuras del gobierno mediante las cuales ejerce el poder público para procurar la provisión de los recursos o la promoción de actividades que permitan la abolición de las restricciones a los derechos, también impone el deber de mejorarlo y restituirlo si es que hubiese ocurrido una violación.
4. La obligación de promover: Tiene el objeto de brindar a las personas toda la información necesaria para que puedan ejercer de la mejor forma el derecho; el Estado debe dar a conocer a sus ciudadanos sus derechos y los mecanismos a los que tienen acceso para poder defenderlos. Debe empoderar al ciudadano ubicándolo como el legítimo titular de los derechos, creando y aplicando políticas públicas con perspectiva de DH.

Estas obligaciones y el reconocimiento de los DH, deberá regirse a partir de cuatro principios rectores:[22]

1. Principio de Universalidad: Los DH corresponden y deben aplicarse a todas las personas por igual. Esto significa que todos tenemos el mismo derecho a disfrutar de estos derechos sin que exista distinción de ningún tipo, incluyendo raza, color, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, religión, expresiones políticas u otras opiniones, nacionalidad u origen social, riqueza, nacimiento o cualquier otra circunstancia.
2. Principio de Interdependencia: Los DH están ligados o interrelacionados, de tal suerte que, el ejercer o reconocer uno de ellos, implica respetar y proteger todos aquellos derechos, independientemente de que exista o no, una dependencia directa entre ellos. Bajo este principio, los derechos sólo pueden hacerse efectivos en la medida en que se realicen conjuntamente con el resto de los derechos.
3. Principio de Indivisibilidad: Se refiere a una visión holística de los DH considerándolos como un todo, es decir, que forman una sola estructura en la que todos los derechos están unidos; poseen precisamente este carácter indivisible, en función de ser inherentes al ser humano, por lo que no se puede fraccionar ni aplicar de forma segmentada.
4. Principio de Progresividad: Constituye una obligación del Estado para vigilar y asegurar el respeto y reconocimiento de los DH, así como el progreso en el desarrollo constructivo de los mismos, debiendo de tomar medidas graduales a corto, mediano y largo plazo; implementándolas de la manera más rápida y eficiente posible; considerando al menos tres elementos: la identificación de los elementos mínimos vitales de cada derecho, la prohibición de acciones regresivas que vulneren los derechos y el máximo de recursos disponibles aplicables para lograr su efectividad.[23]

22 <<Preguntas frecuentes>>, Organización de las Naciones Unidas, acceso el día 16 de junio de 2022, http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&vi ew=article&id=32&Itemid=262

23 Rosa Isabel Medina Parra, <<Derechos humanos en México: entre la modernidad, posmodernidad

Marco Convencional y reconocimiento constitucional de los Derechos Humanos

Los tratados en general, imponen obligaciones a las partes con relación a las disposiciones del mismo, entre ellas las de promover, respetar y garantizar los derechos consignados; debiéndose acatar, a manera general, el artículo 2o. del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos;[24] además de los artículos 1.1. y 2 de la Convención Americana[25]. Además, los Estados parte se obligan en los términos de la denominada "Cláusula federal" establecida en el artículo 28 de la Convención antes mencionada.

Esta Cláusula federal, obliga a un Estado parte constituido como Estado Federal, a cumplir con todas las disposiciones de dicha Convención relacionadas con las jurisdicciones legislativa y judicial. Además, respecto a las disposiciones relativas a las entidades componentes de la federación, el Estado parte debe tomar las medidas pertinentes, conforme a su ley suprema[26] a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades adopten las disposiciones legales para estar en aptitud de cumplir con lo establecido en esta Convención.

En cuanto a la jerarquía de los tratados en el país, cabe destacar que el sistema seguido por México es el llamado Sistema Legal, en el que los tratados son equiparables a las leyes internas, en este caso, de la disposición Constitucional y de las leyes emanadas del Congreso de la Unión; tal como lo dispone el artículo 133 que a la letra dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión";[27] quedando determinado con esto, que los documentos internacionales en los que se establecen los tratados, deben ser firmados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República; y constituyen ley suprema de la unión, determinando la jerarquía innegable e indiscutible que los tratados tienen en el ordenamiento jurídico.

Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

Los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales (en adelante DESCA) son los DH vinculados a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas para una vida digna en ámbitos tales como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, la alimentación, el agua y el medio ambiente; son derechos que generan obligaciones y deberes al Estado. [28]

El Marco normativo de los DESCA lo encontramos en los siguientes instrumentos jurídicos: 1. Declaración Universal de Derechos Humanos 2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 3. Pacto Internacional de Derechos Económicos,

y ultramodernidad>>, *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 29, nº. 57 (2020): 167, https://doi.org/10.20983/noesis.2020.1.7.

24 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, OHCHR, acceso el día 20 de junio de 2022, https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights.

25 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), Departamento de Derecho Internacional, OEA, acceso el día 21 de junio de 2022, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

26 En el caso del Estado mexicano, se estaría a lo dispuesto en el "bloque de constitucionalidad".

27 CPEUM, México: 2021, artículo 1, "Diario Oficial de la Federación".

28 CNDH, <<Marco Institucional y Presupuestal>>, 9.

Sociales y Culturales 4. Convención Americana de Derechos Humanos 5. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y 6. Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Es importante destacar que los DESCA no conforman en sí mismos, una categoría distinta o especial entre los DH. Los DESCA son derechos individuales (subjetivos), con la característica de ser derechos que están orientados al bienestar; por lo que su denegación puede afectar a muchas personas y tener una dimensión colectiva. Los gobiernos los utilizan como piedra angular al formular las políticas públicas que van a regir durante su administración; por lo que fortalecer a los DESCA es parte integrante del fortalecimiento a la protección de todos los derechos reconocidos en su Constitución y en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Aunado al hecho de que los DESCA no conforman una categoría distinta o especial entre los DH, la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluye una amplia gama de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales sin hacer distinción entre ninguno de tales derechos; siendo hasta el año 1966, posterior a la Declaración Universal, que los Estados aprobaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por el que los Estados partes se obligaban a promover y proteger los derechos económicos, sociales y culturales.[29]

En 1993 se celebró la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, en la cual, se afirmó que "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí" y que "la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso", dando lugar a los principios que actualmente los rigen. Desde entonces, se han realizado importantes progresos para aclarar el contenido jurídico de los DESCA, así como para desarrollar mecanismos para ponerlos en práctica.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, publicó una lista básica, en la cual se describem los derechos particulares que forman parte de los DESCA. Al igual que otros DH, contienen dos tipos de libertades: la libertad frente al Estado y la libertad a través del Estado. La reforma constitucional del año 2011 en materia de DH, específicamente con relación con los DESCA, plantea el reto de atender las nuevas necesidades y obligaciones bajo un marco institucional que necesita adaptarse a esta nueva realidad. De este modo, la reforma constitucional incorpora principios como el de pro persona, de progresividad, máximo uso de recursos disponibles y prohibición de regresión.

En la Tabla 1 que se muestra a continuación, se describen los derechos particulares que forman parte de los DESCA, publicados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas:

Para la realización de estos derechos, cada Estado tiene la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados (en particular la adopción de medidas legis-

29 <<Preguntas frecuentes>>, Organización de las Naciones Unidas, acceso el día 16 de junio de 2022, http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&vi ew=article&id=32&Itemid=262

Tabla 1. Lista básica de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

1. Los derechos de los trabajadores.
2. El derecho a la seguridad social y a la protección social.
3. La protección de la familia y la asistencia a ésta.
4. El derecho a la salud.
5. El derecho a la educación.
6. Los derechos culturales.
7. El derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye los derechos a la alimentación y a la protección contra el hambre, a una vivienda adecuada, al agua y al vestido.

Fuente: Elaboración propia a partir de: *Preguntas frecuentes*, ONU, 3-4.

lativas, administrativas o de otra naturaleza), la plena efectividad de estos derechos, evitando tomar medidas regresivas.

Los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales contemplan 10 condicionantes para acceder a una vida digna, lo que obliga al Estado a generar las políticas que garanticen el acceso de cada persona a las mejores oportunidades de: alimentación, vivienda, agua y saneamiento, salud, educación, trabajo y seguridad social, protección social, protección a la familia, cultura y un medio ambiente sano.[30] Además de estas condicionantes, se deben de considerar los componentes descritos en la Figura 1.

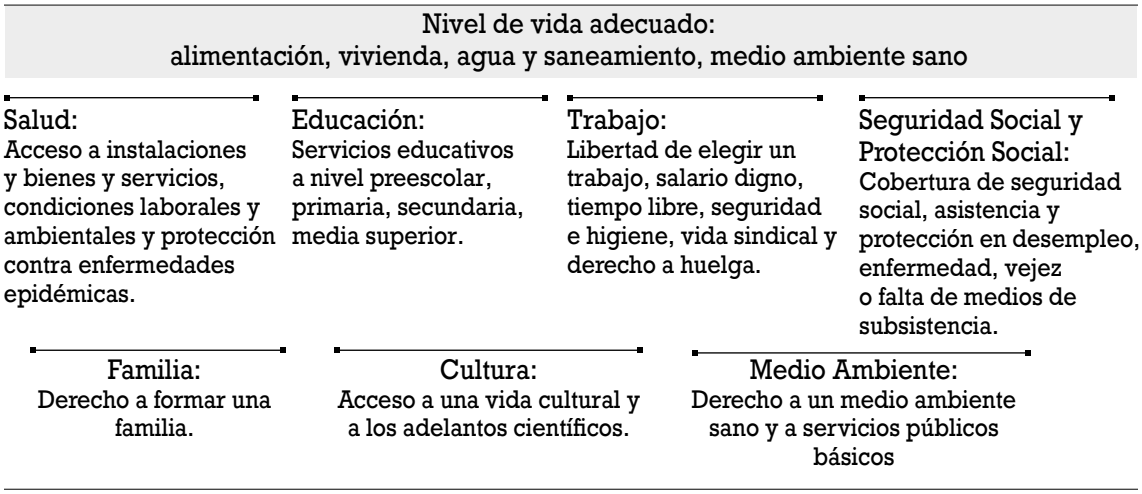
Para supervisar el logro progresivo de la efectividad de los DESCA, se han desarrollado algunos métodos para verificar si un Estado parte, en realidad realiza avances en dar efectividad a estos derechos. Se mencionan a continuación, cuatro ejemplos de estas formas de supervisar la efectividad de estos derechos y los esfuerzos realizados por los gobiernos de los distintos países para cumplir con sus obligaciones:[31]

1. Identificar tendencias, tales como los cambios experimentados por las tasas de alfabetización y los logros en materia de nivel educativo a lo largo del tiempo desglosados por género.
2. Analizar las normas jurídicas y las políticas, como las disposiciones constitucionales, las estrategias nacionales, las leyes y las políticas encaminadas a dar efectividad al derecho a la alimentación (que incluye a su vez los derechos a la nutrición, a la seguridad alimentaria, a la agricultura, etc.), para determinar si están en consonancia con el derecho internacional y si se ponen en práctica.
3. Analizar los presupuestos, particularmente las tendencias de las asignaciones presupuestarias. A menos que esté plenamente justificada, una disminución de la asignación presupuestaria puede indicar que no se han adoptado medidas destinadas a la realización progresiva de un determinado derecho. La supervisión de los presupuestos en cuanto a las actividades que se realizan con miras a la realización progresiva de los derechos, es particularmente importante para poder hacer uso eficiente de los recursos disponibles.

30 CNDH, Marco Institucional y Presupuestal, 10.

31 Preguntas frecuentes, Organización de las Naciones Unidas, acceso el día 16 de junio de 2022, http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&vi ew=article&id=32&Itemid=262.

Figura 1. Los DESCA y sus componentes



Fuente: Tomado de: CNDH, Marco Institucional y Presupuestal 10.

4. Supervisar las actividades que realizan los gobiernos en relación con la puesta en práctica de los recursos destinados a la materialización de los DESCA, y no sólo la medida en que se disfruta un determinado derecho. La cuantificación del porcentaje de presupuesto destinado a dar efectividad a este tipo de derechos sirve para cuantificar los esfuerzos realizados por el gobierno.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su vinculación con los DESCA

El 25 de septiembre de 2015, en el marco de la Asamblea General, México y el resto de los 192 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, acordaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Éste se define como un plan de acción en favor del desarrollo social, el cuidado del medio ambiente, el crecimiento económico y los DH; debiendo de crear alianzas para poder lograr todas las anteriores. Comprende 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y 232 indicadores cuyos propósitos son poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para 2030.

La Agenda 2030 reconoce que la erradicación de la pobreza, "en todas sus formas y dimensiones, es el mayor desafío al que se enfrenta el mundo" y que sus ODS "son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo: económica, social y ambiental". Los elementos clave de la Agenda 2030 son: La integralidad del desarrollo sostenible; el enfoque de DH y género; la adaptación del marco de resultados de la Agenda 2030 y la medición mediante un marco de resultados.

La Agenda 2030 no es una herramienta dirigida exclusivamente a los gobiernos. Se considera que el cumplimiento de los 17 ODS será posible únicamente si existe una activa participación tanto de los gobiernos nacional y subnacional como de la sociedad civil, el sector privado, la academia y de los organismos e instituciones internacionales. Esto requiere la construcción de alianzas multiactor que colocan a la gente y al planeta en el centro de las políticas públicas en los ámbitos local, nacional, regional y global.

Las acciones que el Estado mexicano ha realizado en relación a la agenda 2030 son las que a continuación se mencionan:

1. Se desarrolló la plataforma www.agenda2030.mx en código abierto que permite acceder a indicadores, datos abiertos y visualizaciones sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de la Agenda 2030 por parte de México.
2. En 2017, se instaló el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, mecanismo coordinador para la implementación de los ODS, comprometido al más alto nivel federal, por estar encabezado por el Presidente de la República. También se incluyó la posibilidad de invitar a los diferentes sectores.
3. Desde el 2017, se han realizado análisis anuales de la vinculación entre los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal y las metas de los ODS.
4. En 2018, se reformó la Ley de Planeación para incorporar las tres dimensiones del desarrollo sostenible, la visión a largo plazo, así como los principios de igualdad, inclusión y no discriminación en la planeación nacional.
5. En el ámbito subnacional, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) instaló la Comisión para el Cumplimiento de la Agenda 2030 que busca impulsar la dimensión territorial de los ODS.
6. Las 32 entidades federativas instalaron sus Órganos de Seguimiento e Implementación (OSI) de la Agenda 2030.
7. Varias entidades federativas han tomado acciones para integrar el enfoque de Agenda 2030 en sus planes estatales de desarrollo y en sus leyes de planeación.
8. En 2019, el Presidente de México firmó la reforma al Decreto del Consejo Nacional de la Agenda 2030, la cual consiste en integrar a las dependencias de gobierno que atienden a las poblaciones vulnerables, así como el compromiso de invitar siempre a sus sesiones a los sectores no gubernamentales.
9. En marzo de 2019, se instaló la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés), Capítulo México, que busca transferir el conocimiento generado desde la academia al proceso de diseño y ejecución de políticas públicas del país.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), presentados por la Organización de las Naciones Unidas en 2015, tienen una conexión amplia con los DESCA, en tanto que fijan una agenda específica de acciones para resolver los problemas públicos que limitan la satisfacción de las necesidades más elementales de la población, definidas por los DH.

Esto significa que los preceptos legales que dan contenido a los DESCA encuentran en los ODS un plan estratégico "actualizado", mostrando a continuación la conexión entre estos en la tabla 3:

Finanzas y Políticas Públicas en México

Las finanzas públicas constituyen la espina dorsal del federalismo mexicano; constituyen una rama del derecho público y tienen por objeto el estudio de las reglas y las operaciones relativas a los fondos públicos, comprenden el manejo de los ingresos y gastos públicos, y sus principales elementos son: a) el presupuesto de ingresos; b) la administración adecuada de los ingresos captados, y c) el gasto público.[32]

32 Alberto Guevara Baltazar, Jaime Espejel Mena, y José Hernández Ramírez, "Finanzas y gasto pú-

Para cumplir con las funciones del Estado, principalmente para satisfacer con los servicios públicos a la sociedad, el gobierno utiliza el gasto público como instrumento

blico en México: un equilibrio imprescindible para el federalismo fiscal", *Espacios Públicos* 21, n.º. 52 (2018): 84. https://www.redalyc.org/journal/676/67658492006/html/.

Tabla 3. Conexión entre DESCA y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Derechos Económicos, Sociales Culturales y Ambientales (DESCA)	Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)	
	Vinculación Directa	Vinculación Transversal
1. **Derecho a un nivel de vida adecuado**, donde se incluyen los derechos a la alimentación y a la protección contra el hambre, a una vivienda adecuada, al agua y al saneamiento y a un medio ambiente sano.	**Objetivo 1:** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	**Objetivo 5:** Lograr la igualdad entre géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
	Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	
	Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.	
	Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	**Objetivo 7:** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
2. **Derecho a la salud**, el cual se refiere al derecho a acceder a instalaciones, bienes y servicios adecuados relacionados con la salud, a condiciones laborales y ambientales saludables y a la protección contra las enfermedades epidémicas.	**Objetivo 3:** Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	
	Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	**Objetivo 9:** Industria, innovación e infraestructuras.
3. **Derecho a la educación**, que incluye el derecho a la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y media superior.	**Objetivo 4:** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante la vida para todos.	
4. **Derechos laborales**, que comprenden la libertad de elegir un trabajo, los derechos a percibir un salario digno, al disfrute del tiempo libre, a la seguridad y la higiene en el trabajo, a afiliarse a sindicatos y a la huelga.	**Objetivo 8:** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	**Objetivo 10:** Reducir la desigualdad en y entre los países.
5. **Derecho a la seguridad social y a la protección social**, que consiste en el derecho a la cobertura de la seguridad social, a los servicios de asistencia y a la adecuada protección en caso de desempleo, enfermedad, vejez o falta de medios de subsistencia en circunstancias que escapen al control de la persona.	**Objetivo 1:** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	
	Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	**Objetivo 12:** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible.
6. **Derecho a la protección de la familia y la asistencia a ésta**, que comprende los derechos a formar una familia mediante el libre consentimiento de los cónyuges, la protección de la maternidad, la paternidad, los hijos y las hijas.		**Objetivo 13:** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
7. **Derechos culturales**, que se refieren al derecho a participar en la vida cultural y a compartir los adelantos científicos y beneficiarse de ellos.		
8. **Derechos ambientales**, comprenden tanto el derecho a vivir en un medio ambiente sano, como a contar con servicios públicos básicos indispensables para el desarrollo y bienestar de las personas.	**Objetivo 13:** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	**Objetivo 16:** Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas.
	Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.	
	Objetivo 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.	**Objetivo 17:** Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Fuente: Tomado de: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Marco Institucional y Presupuestal que rige la actuación del gobierno mexicano en materia de DESCA: Caso SEDESOL, 2019.

de política económica. El buen desarrollo del gasto público depende de una adecuada generación de ingresos públicos. Para satisfacer las necesidades colectivas, el Estado destinará los ingresos públicos generados, financiando el gasto público y con esto cumplir con su principal función hacia la sociedad.[33]

33 Víctor Quinde-Rosales *et al.*, "Evidencia empírica de la relación causal entre ingresos y el gasto

Ingreso público

El Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal (1998, p. 209) se define como ingreso a todos "aquellos recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos por el uso de riqueza, trabajo humano, o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. En el caso del Sector Público, son los provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como de la venta de bienes y servicios del Sector Paraestatal".[34]

En el año 2006, el Congreso de la Unión aprobó La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en adelante LFPRH), en materia de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Esta ley obliga a que la administración de los recursos públicos federales se realice observando los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género; correspondiendo a la Auditoría Superior de la Federación (en adelante ASF) fiscalizar esta sitación.35

La asignación de los recursos públicos, se realiza en base a una planeación previa de recursos, conforme a las metas del Plan Nacional de Desarrollo; el proceso para la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación (en adelante LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (en adelante PEF) los regula la LFPRH. La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos es un acto legislativo, lo que quiere decir que el Congreso de La Unión es el encargado de aprobarlos.[36]

En México la definición de los ingresos fiscales precede a la determinación del gasto; esto viene a fijar un monto de ingresos fiscales esperados, es decir, el monto de ingresos que recibirá el gobierno federal para financiar sus programas de gobierno. De este modo, se define primero el gasto y con ello el denominado "techo presupuestal". Éste permite conformar una "bolsa de recursos" que será objeto de disputas y ajustes en el marco de la revisión y aprobación del presupuesto del año fiscal correspondiente.[37]

Gasto Público

El ejercicio de gobierno requiere de capacidad de ejecución, por lo que no se limita a contar con determinados programas o proyectos, sino que exige de un sustento de financiamiento que permita concretar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos, requiere ejercer un gasto público. El diccionario panhispánico del español jurídico, define al "gasto público" como el gasto proveniente de las administraciones públicas, que están obligadas a realizar una asignación equitativa del mismo y a que su programación y ejecución respondan a los criterios de eficiencia y economía, siendo su sostenimiento el fin primordial del establecimiento de los tributos.[38]

Son el conjunto de erogaciones que efectúan las entidades gubernamentales (gobiernos federal, estatal y municipal, incluidos los Poderes Legislativos y Judicial), así

público. Caso Ecuador", *Revista Venezolana de Gerencia* 25, n.º 92 (2020): 1454, https://www.redalyc.org/journal/290/29065286011/html/.

34 Auditoría Superior de la Federación, *Vocabulario Constitucional de la Fiscalización en México*, s. v. "Ingreso público".

35 Guevara et al., "Finanzas y gasto público en", 85.

36 Guevara et al., "Finanzas y gasto público en", 84.

37 CNDH, "Documentos sobre presupuesto público" 50.

38 Real Academia Española, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, s. v. "Gasto público".

como el Sector Paraestatal en el ejercicio de sus funciones. Es el instrumento que permite dar cumplimiento a los objetivos del Estado, los que se desprenden de las políticas públicas creadas por el gobierno, traducidas en acciones y resultados.[39]

El Plan Nacional de Desarrollo contiene la aspiración previa para asignar los recursos públicos, de conformidad a lo que disponen la LIF y el PEF; contiene también las metas y los objetivos planteados por el gobierno para el tiempo que dure su administración, desarrollando así los Criterios Generales de Política Económica de su gestión. El presupuesto de egresos del gobierno federal, como el de los gobiernos estatales y municipales, puede ser visto como la expresión de los objetivos de cada administración y como síntesis del quehacer gubernamental.[40]

La forma más inmediata en que los recursos del gobierno contribuyen al cumplimiento de las obligaciones de DH, es destinándolos para bienes públicos como la educación y los servicios de salud, que son esenciales para la realización de los DH y para el beneficio de la sociedad en su conjunto. México opera de los montos más bajos de gasto público per cápita en salud, seguridad social, educación, e infraestructura básica (como el uso y aprovechamiento del agua, los energéticos, comunicaciones y transportes).[41]

Existen diversas formas de clasificar el gasto público, pero no por ello una es mejor que la otra, la manera de ordenarlo, está en función del objetivo del análisis que se pretenda realizar. El gasto se puede clasificar en programable y no programable, y su importancia radica en determinar los recursos destinados al cumplimiento de las atribuciones gubernamentales a través de los programas presupuestarios para proveer bienes y servicios públicos a la población. Otra forma de clasificar los recursos es a través de las dimensiones del Gasto, que son: la funcional, la administrativa y la económica.

1. La clasificación funcional agrupa los gastos según los objetivos socioeconómicos que persiguen los entes públicos, esto es de acuerdo a su función.
2. La clasificación administrativa permite conocer qué entidades de la Administración Pública Federal ejercen una cierta cantidad del presupuesto.
3. La clasificación económica registra los recursos que van al gasto corriente y gasto de capital.

De este modo se puede identificar la función que se cumple con el gasto, a los responsables de ejercer el gasto y el tipo de destino económico del gasto.[42]

La presupuestación con base en resultados

En los años 70, los países desarrollados comenzaron a buscar nuevas formas de optimizar los recursos del Estado, y fue a partir de este esfuerzo que surgió el concepto de GpR y se incorporó a una nueva forma de gobierno que permitió la integración de las visiones de gestión en la Administración Nacional. Este enfoque propone que un gobierno basado en la racionalidad económica en la búsqueda de la eficiencia y la efi-

39 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Documentos sobre presupuesto público y derechos humanos, p. 49.

40 Alberto Guevara Baltazar, Jaime Espejel Mena, y José Hernández Ramírez, "Finanzas y gasto público en México: un equilibrio imprescindible para el federalismo fiscal", Espacios Públicos 21, núm. 52 (2018): p. 85, https://www.redalyc.org/journal/676/67658492006/html/

41 CNDH, "Documentos sobre presupuesto público>> 50.

42 CNDH, "Documentos sobre presupuesto público" 51.

cacia debe reemplazar el modelo tradicional de organización y prestación de servicios públicos basado en los principios de jerarquía burocrática, planificación, centralización y gestión directa. En otras palabras, facilitó la transición de la administración pública a la gerencia pública.[43]

Más tarde, en el decenio de 1990, los dirigentes mundiales reconocieron la necesidad de trabajar junto a las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales para adoptar medidas drásticas a fin de asegurar que los países en desarrollo se beneficien de la globalización y que los fondos para la asistencia para el desarrollo se utilicen de manera equitativa y eficaz para alcanzar los objetivos establecidos en los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. También se reconoció la necesidad de determinar mecanismos de programación y estrategias para alcanzar los objetivos mundiales de desarrollo.

A partir de 2002, las declaraciones de Monterrey 2002 y las Mesas Redondas de Resultados de Washington y Marrakech, celebradas en 2002 y 2004 respectivamente, se centraron en la gestión para resultados como un aspecto trascendental para mejorar la eficacia de la ayuda, siendo un resultado significativo de estas conferencias la formulación de los principios de la GpR, que reflejaron un consenso para la Gestión para Resultados de Desarrollo.[44]

En este contexto, tanto las instituciones públicas como las agencias de desarrollo se valen de las estrategias de la GpR para llevar a cabo todo lo que tiene que ver con la presupuestación de sus finanzas públicas. La GpR como enfoque para la gestión está evolucionando rápidamente; la presupuestación con base en resultados en México comenzó durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, con la introducción de lo que entonces se denominó la Nueva Estructura Programática y el SED. Posteriormente, en el sexenio de Vicente Fox, el sistema se complementó con la publicación de la LFPRH (2006, 2021).

El Ciclo Presupuestario en base a resultados utilizado actualmente por el gobierno mexicano, es un procedimiento estructurado y detallado que consta de las siguientes siete etapas:[45]

1.- Planeación: Esta primera etapa consiste en preparar el presupuesto de acuerdo a la visión establecida en el Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo debe recoger "las aspiraciones y demandas de la sociedad" e incorporarlas "mediante los mecanismos de participación que establezca la ley".

2.- Programación: En esta fase se precisa responder a dos preguntas fundamentales: a) ¿cuánto dinero se requiere recaudar?; y b) ¿cómo serán distribuidos los

43 Gestión por Resultados>>, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, (blog), acceso el día 17 de octubre del 2018, https://www.stp.gov.py/v1/guia-gpr/gestion-por-resultados/

44 Gestión por Resultados>>, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, (blog), acceso el día 17 de octubre del 2018, https://www.stp.gov.py/v1/guia-gpr/gestion-por-resultados/

45 "Cómo aprueban el presupuesto y adónde van tus impuestos | QuickBooks", Marianna Stephania Hernández Aguilar, Blog de QuickBooks, acceso el día 1 de marzo de 2020, https://quickbooks.intuit.com/mx/recursos/controla-tu-negocio/como-se-aprueba-el-presupuesto-en-mexico/.

recursos? Se determinan los programas presupuestarios que tendrá cada entidad y dependencia a su cargo, además de los recursos que se necesitan para alcanzar sus objetivos. Tras este proceso de análisis, el Poder Ejecutivo diseña el llamado Paquete Económico (Criterios generales de la política económica, Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación).

3.- Presupuestación: Una vez que el Poder Ejecutivo cuenta con los tres documentos mencionados anteriormente, tiene hasta el 8 de septiembre para enviarlos al Congreso de la Unión, como parte del Paquete Económico. El Congreso se encarga de realizar las modificaciones pertinentes a la propuesta del Ejecutivo y aprobar tanto la Ley de Ingresos como el PEF.

4.- Ejercicio y Control: Durante esta etapa se llevan a cabo las acciones para las que fueron asignados los recursos, una vez que el presupuesto fue aprobado por la Cámara de Diputados. El lapso de acción abarca todo el año natural, desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre. Las dependencias involucradas aquí tienen como obligación gastar el presupuesto de acuerdo al plan previamente asignado, sin desviarse de los objetivos.

5.- Seguimiento: A través de esta fase, gracias a los informes que se van generando en torno al programa presupuestario, es posible analizar los indicadores que arrojan datos reveladores para definir si está funcionando la estrategia o si es necesario reasignar los gastos, así como evaluar la eficacia y la eficiencia del gasto público.[46] La parte encargada de llevar este seguimiento es el SED: Sistema de Evaluación del Desempeño, quien elabora una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). El problema es que el SED del gobierno mexicano no ha logrado mejorar la calidad del gasto público, ni el uso de indicadores de desempeño se ha convertido en una herramienta verdaderamente útil para saber qué tan eficaz y eficiente es este gasto, ni para que la toma de decisiones en las asignaciones presupuestarias sea mejor.[47]

6.- Evaluación: Este paso es esencial, como todos, pues aquí se analiza en profundidad y con datos duros si los objetivos fueron alcanzados, si la estrategia en general fue la adecuada, si se siguió de manera eficiente y eficaz, entre otros factores determinantes que son analizados mediante un Modelo Sintético de información del Desempeño (MSD).

7.- Rendición de Cuentas: Gracias a múltiples medidas de transparencia, cualquier usuario puede consultar y descargar los datos que requiera respecto a la cuenta

46 Para complementar lo anterior, en la propia LFPRH se hace referencia a los conceptos de eficacia y eficiencia en la aplicación y ejercicio del gasto público, los cuales se definen como «lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables» y «el ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables», respectivamente. Por su parte, de acuerdo con el artículo 24 del mismo ordenamiento, las actividades que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal para dar cumplimiento a sus objetivos deben basarse en indicadores de desempeño, los cuales tienen que estar contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo o en directrices que, en su caso, emita el Ejecutivo Federal (Ibarra, 2021, p. 96).

47 Luis Alberto Ibarra Pardo, "El sistema de evaluación del gasto público en México en los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 y 2021: avances y retrocesos", *The Anáhuac Journal* 21, n.º 1 (2021): 96, https://doi.org/10.36105/theanahuacjour.2021v21n1.04.

pública, los informes de labores, las guías rápidas de cada uno de los planes presupuestarios anuales, incluso los documentos con las bases legales.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), es un órgano dependiente de la Cámara de Diputados que se encarga de verificar que las dependencias hayan empleado los recursos dentro del marco de la ley. También se encarga de verificar que los programas del gobierno hayan cumplido con los objetivos planteados. En caso de detectar alguna irregularidad, la ASF tiene la facultad de emitir recomendaciones.

Observaciones del Comité de los DESCA y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos al Estado mexicano

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examinó los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (E/C.12/MEX/5-6) en sus sesiones segunda y tercera (E/C.12/2018/SR.2 y 3), celebradas los días 12 y 13 de marzo de 2018. En su 28ª sesión, celebrada el 29 de marzo de 2018, aprobó las observaciones finales en base a los siguientes criterios:

Máximo de los recursos disponibles.- El Comité toma nota que el Estado parte ha adoptado la medida innovadora de integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en su presupuesto y que está haciendo esfuerzos para incrementar los recursos y hacer más equitativo el sistema tributario, mediante la reforma de su política fiscal de 2013.

Sin embargo, le preocupa que el impacto de estas medidas no sea lo suficientemente progresivo y que la tasa de recaudación de deudas fiscales continúe siendo baja, afectando la capacidad del Estado parte de cumplir con su obligación de movilizar la mayor cantidad de recursos disponibles para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

El Comité recomienda al Estado parte que:

1. Redoble sus esfuerzos por lograr una política fiscal más equitativa desde el punto de vista social y que permita asegurar recursos suficientes para lograr progresivamente la plena efectividad de los DESCA;
2. Adopte las medidas pertinentes para incrementar el cobro de las deudas fiscales;
3. Vele por que la formulación e implementación del presupuesto que garantice el disfrute de los DESCA por parte de todos los sectores de la población, en particular de los grupos e individuos en situación de mayor marginación y vulnerabilidad.
4. Garantizar la exigibilidad y justiciabilidad de los DESCA.
5. Prevenir actos de violencia contra personas defensoras de DESCA y otorgarles protección efectiva.
6. Mayor cantidad de recursos disponibles para la realización de los DESCA.
7. Adoptar medidas para combatir la corrupción y la impunidad.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, dió a conocer el día 2 de marzo de 2016, un informe titulado "La situación de los DH en México".[48] El informe se basa en las observaciones

48 "CIDH publica informe sobre la situación de derechos humanos en México", OEA - Más derechos

realizadas durante la visita in loco a México entre el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2015.[49] El informe analiza la grave crisis de DH en México, con un enfoque particular en las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la inestabilidad, el acceso a la justicia y la impunidad civil.

También aborda la situación de los DH de ciertos grupos de población en el país que se ven particularmente afectados por la violencia, como los defensores de los DH, las mujeres, los pueblos indígenas, los niños y adolescentes, los inmigrantes, las lesbianas, los gays, los bisexuales y los transexuales. También analiza las circunstancias del asesinato, la violencia y la intimidación contra periodistas que comenzaron a ver a México como uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer la labor periodística.

Conclusiones

El Estado mexicano no tiene la capacidad para proteger de manera efectiva los DH de las personas, y de ello, se mostró evidencia emitida por organismos internacionales de protección de los DH.

La crisis de DH en México está conformada por múltiples violaciones a éstos, incluidos los DESCA; estas violaciones se pueden dar por acciones u omisiones del Estado. La agenda pendiente en México en la materia parece inagotable; además, la adopción de medidas inapropiadas y poco eficaces, e incluso la implementación de reformas y otras acciones obstructivas en términos de programación y presupuesto del gasto público, genera sistemáticas violaciones en materia de DESCA.

Se retoman como propuestas, algunos puntos señalados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos para articular la política fiscal en torno al logro del acceso pleno a los DH:

- Definir el programa de gobierno en términos del artículo 1º constitucional.
- Fijar el contenido y alcances de cada DH, a partir de su revisión por el órgano público correspondiente.
- Rediseñar políticas públicas y programas con base en el enfoque de DH, que mantengan consistencia a lo largo del ciclo presupuestal.
- Modificar el sistema de planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación.
- Determinar la vinculación de cada programa público con los DH y sustentarla como función y política de Estado.
- Incorporar en las etapas del proceso presupuestario de manera explícita criterios de medición en términos de los compromisos en DH.
- Fortalecer mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en materia de DH.

---

para más gente, acceso el día 2 de junio de 2022, https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/023.asp

49 La visita *in loco*, o visita *in situ*, es un mecanismo de protección de derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), prevista en su Reglamento (artículo 39). La misma implica que alguno/as o todo/as lo/as Comisionado/as se trasladan a un país en específico para monitorear la situación de derechos humanos y recabar información de primera mano sobre cómo los Estados están cumpliendo con sus obligaciones internacionales. La delegación también está compuesta por personal de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH y puede incluir a lo/as Relatores/as Especiales.

- Diseñar mecanismos a favor de la transversalidad de los programas y políticas de DH.

Recomendaciones

- Establecer primero el ingreso y luego el gasto acota la capacidad del Estado para atender bajo una lógica de derechos las obligaciones en materia de Derechos Humanos. Lo ideal sería construir el esquema de ingreso- gasto al revés; es decir, primero definir en concreto a qué obliga el Derecho, cómo cumplir con ello y cuánto cuesta. Con ello, se debe fijar el punto de partida para cumplir con la obligación y definir un proceso de mediano plazo para hacerlo realidad. Ello implica establecer la meta de ingreso que se necesita para alcanzar y hacer realidad el acceso efectivo al derecho humano.
- Elaborar la presupuestación de las finanzas públicas bajo el enfoque de Derechos Humanos, propone que las políticas públicas y procesos de desarrollo, lo mismo que las políticas de combate a la pobreza, se articulen sustantivamente con el sistema de derechos y correlativos deberes, que han sido establecidos por el derecho internacional de los Derechos Humanos; considerando la participación activa de la sociedad.
- EL gobierno de México debe aumentar los ingresos fiscales en función de las obligaciones de Derechos Humanos y no que el cumplimiento de estas obligaciones quede subordinado a lo que los gobiernos quieran o puedan recaudar.
- Por último, establecer estrategias de prevención de violaciones de los derechos humanos a través de la educación, de la cultura de la legalidad y la paz, todo ello en el marco de la sustentabilidad.

Capítulo IX

Los Derechos Humanos en el ciberespacio: tensiones jurídicas ante la anomia social y anemia estatal

Sergio Arribá

No se trata tanto de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados.

Norberto Bobbio[1]

Resumen

El 10 de diciembre de 1948 con la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) se produjo un hito en la historia de la humanidad que parecía presentar la luz del final de un camino oscuro de la condición humana. Este texto solemne fue acompañado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para procurar alcanzar la paz, el desarrollo y la seguridad de las naciones del planeta. Pero en estos 77 años que transcurrieron desde el surgimiento de la ONU el mundo vivió más tiempo de guerra que de paz. Este tiempo de evolución de la historia que se representó por los conflictos bélicos, las desigualdades, las injusticias, las crisis, las incertidumbres y las inestabilidades, al mismo tiempo, construyó un nuevo dominio para la vida humana conocido como el ciberespacio. Un lugar no físico –virtual, digital, cibernético, informático- que actualmente se encuentra atravesado por la anomia social y la anemia estatal en el marco de la tensión permanente de derechos ciudadanos. Este panorama de extraordinario desarrollo tecnológico que consolidó una nueva forma de organización social virtual plantea preocupaciones, retos y oportunidades para crear organizaciones estatales y marcos jurídicos que protejan y promuevan la vida en el ciberespacio; a partir de la defensa absoluta de la libertad.

Palabras clave: Derechos, Libertad, Ciberespacio, Anomia, Anemia

Introducción: ¿libertad o anarquía?

El siglo XXI nos encuentra viviendo en un nuevo dominio de vida: el ciberespacio, un espacio intangible, infinito e ilimitado, reconocido socialmente a través de su herramienta matriz: Internet. Diversas naciones del planeta han distinguido al ciberespacio como un mundo no físico -dentro de un mundo físico- donde podemos estar interconectados en una o varias redes para interactuar con cualquier persona de las

1 BOBBIO, Norberto (1982). *Anuario de Derechos Humanos.* Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho. Madrid. Página 9.

diferentes latitudes de la Tierra. España, como la mayoría de los países de la Unión Europea ha presentado al ciberespacio como "un espacio común global caracterizado por su apertura funcional y su dinamismo; la ausencia de soberanía, su débil jurisdicción, la facilidad de acceso y la dificultad de atribución de las acciones"[2].

El ciberespacio está formado en una estructura desestructurada construida a partir de hardware y software; y está integrada por la presencia de los pensamientos, las ideas y las acciones y por la ausencia de los cuerpos de las personas humanas. En este espacio de vida, de los sentidos de la mente, podemos construir una vida simultánea dentro de la vida cotidiana. Tenemos vidas paralelas al mismo tiempo y en el mismo mundo; y tenemos un documento de identidad otorgado por las instituciones del Estado y una identidad digital otorgada por todos los habitantes del ciberespacio. Esta duplicación o bifurcación de identidades –sin control y con el ejercicio absoluto de la libertad- nos conmueve y nos conduce a preguntarnos: ¿Quiénes somos realmente? ¿Qué es lo que no conocemos de nosotros? ¿Somos nosotros lo que somos? ¿Cuál es nuestro futuro como especie de la evolución humana?

El desarrollo de nuestras vidas en el ciberespacio generó nuevas prácticas sociales, políticas, económicas, educativas y culturales que hablan de un nuevo modelo de sociedad constituido por identidades digitales.

El escritor norteamericano William Gibson acuñó el término en sus obras literarias de ciencia ficción: *Johnny Mnemonic* (1981) y *Neuromante* (1984). En *Neuromante* presentó al ciberespacio como: "Una alucinación consensual experimentada diariamente por billones de legítimos operadores…Una representación gráfica de la información abstraída de los bancos de todos los ordenadores del sistema humano… Líneas de luz clasificadas en el no-espacio de la mente"[3].

Este inédito y novedoso modelo *societal* cibernético se construyó en el escenario planetario con un Estado ausente y una incertidumbre jurídica que repercutió en un proceso de *anemia estatal* (carencia de regulación, control y sanción); y que condujo a una *anomia social* (transgresión de las normas e incapacidad de cooperación e integración social).

La anemia estatal y la anomia social edificaron tres fenómenos extraordinarios: a) la proliferación y multiplicación de delitos electrónicos (seguridad, económicos, identidad, integridad sexual, pornografía infantil, acoso, honor, propiedad intelectual, intimidad documental; suplantación y rodo de identidades, fraudes, alteración de pruebas, entre otros); b) la exposición de las infraestructuras críticas (instituciones y empresas prestadoras de servicios públicos); y b) la colisión de derechos y garantías ciudadanas (derecho a la información versus derecho a la intimidad; derecho a la información versus derecho a la protección de datos personales, entre otros).

El Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Antonio Guterres, al exponer las prioridades de la agenda 2022 de la ONU, sentenció que el mundo posee cinco emergencias sobre las que hay que actuar rápidamente; constituyéndose éstas en los conflictos críticos existentes que determinan el fracaso de la

2 Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional y publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 26 de abril de 2019 en Orden PCI/487/2019.

3 GIBSON, William (2017). *Neuromante*. Madrid: Minotauro. Página 77.

gobernanza global. *Uno de estos grandes cinco temas del planeta es la falta de regulación en el ciberespacio*[4].

En este contexto creciente de inestabilidad, incertidumbre y crisis planetaria –física y no física (virtual)-, que viene profundizándose progresivamente, resulta muy importante mencionar que dos acontecimientos imprevistos y que no pudieron evitarse (por la gravedad, la inmediatez del impacto y la inusitada aceleración de sus consecuencias) convulsionaron en los últimos años (2020-2022) la paz y la seguridad de las naciones: a) la pandemia del Coronavirus Covid-19 y b) la guerra entre la Federación Rusia y la República de Ucrania. Estos dos hechos trascendentales impactan en la sociedad de forma notoria y diferencial (más allá de los impactos históricos y tradicionales) por la existencia, la utilización y el abuso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Continuamos la concepción de la vida en el marco de una pandemia por la posibilidad de estar interconectados y, al mismo tiempo, estamos informados de las tragedias de una guerra por la posibilidad de estar interconectados. *Nos interconectamos como individuos y nos desvinculamos como sociedad porque en el ciberespacio siempre vivimos como si fuéramos otra persona*.

Nadie se encuentra en condiciones de asegurar que actualmente no se presente un tercer suceso extraordinario mundial, con la naturaleza de la pandemia y de la guerra, para conmover aún más el sentido de la vida en este planeta. Nada está escrito en el escenario internacional y nadie tiene el poder, don o facultad de predecir o de culminar las acciones desconocidas que generamos los hombres y las mujeres.

El mundo es protagonista y testigo de las consecuencias de su degradación histórica, de la desigualdad alarmante de la condición humana, de la crisis de valores, y de la ausencia del Estado y de la ley. Pero este mundo es un territorio diferente –al de los otros siglos anteriores- debido al rol de las TIC en la vida de las personas humanas porque han acelerado la verdadera evolución de la historia y han modificado la naturaleza de las conformaciones e integraciones sociales: no nos miramos a los ojos nos miramos a través de una pantalla.

Las dos guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945), producidas en menos de treinta años, impactaron en la generación de dos grandes hitos para procurar la paz y la seguridad de las naciones: a) 1945: creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y b) 1948: proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Resolución AGONU 217AIII). No obstante, habiendo transcurrido 77 años desde la institucionalización de la ONU *el mundo ha vivido más tiempo de guerra y de pobreza, que tiempo de paz y de justicia; paradoja que cuestiona los tratados y el rol de los organismos internacionales*.

Vivimos en un planeta con derechos humanos, Estados y leyes; y vivimos en el mismo planeta atravesado por una pandemia y una guerra continental; que es observada a través de un teléfono celular. Observación que realizamos todos los días con una naturalidad sorprendente; como si nada hubiéramos aprendido en dos mil años de historia humanitaria. Así somos las personas humanas; y éstos son los Estados, las

4 Los otros cuatro temas críticos son: la pandemia, el sistema financiero corrupto, el cambio climático y los conflictos violentos. Exposición desarrollada el 21 de enero de 2022 en la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

leyes y las condiciones de vida que hemos creado para procurar tener paz, seguridad, y fundamentalmente felicidad.

Los derechos humanos concebidos en el siglo xx para un mundo físico en crisis necesitan de una nueva configuración para ser concebidos en el siglo xxi para un mundo virtual en crisis. Teniendo presente la experiencia de los derechos humanos en el mundo actual; el ciberespacio requiere de una arquitectura jurídica y un organismo supranacional de justicia para establecer el ordenamiento y la armonía de un espíritu anárquico.

¿Regulamos el ciberespacio y lo integramos como parte real de nuestro planeta o lo dejamos al libre albedrío para que todo el ciberespacio sea una *Dark Freedom*? ¿Necesitamos un paraíso o un laboratorio electrónico?

Ante este panorama de preocupaciones, retos y oportunidades se presenta como una determinación imperiosa la necesidad de definir y decidir realmente qué es el ciberespacio, cuál es el rol del Estado y las normas que lo regulan para poder dar cuenta finalmente cuáles son los derechos, obligaciones y responsabilidades de los ciudadanos y, además, diseñar e implementar las políticas de ciberdefensa y ciberseguridad con la finalidad de proteger y promover la vida en este escenario global; que es desconocido, riesgoso, atrapante y desafiante.

¿De qué hablamos cuando hablamos de ciberespacio?

Desde los orígenes de la historia de la humanidad la persona humana desarrolló su identidad y sus actividades en el contexto de dominios (espacios jurisdiccionales) de regulación donde siempre el Estado estuvo presente, excepto en la actualidad.

En el transcurso de la historia los dominios de regulación pueden clasificarse en tres etapas cronológicas: a) siglos I-X: dominio terrestre, b) siglos xi-xviii: dominio marítimo, y c) siglos xix-xx: dominio aéreo. Es decir, que la persona humana evolucionó durante dos mil años y, el Estado -a partir de instituciones, normas jurídicas y actos administrativos- generó un conjunto de reglas de conductas (lícitas/permitidas e ilícitas/prohibidas) que permitieron el comportamiento de la persona y de la sociedad en tres espacios que fueron integrándose: terrestre, marítimo y aéreo.

El Estado reguló las acciones de la persona humana partiendo de tres principios: a) como un conjunto de instituciones, b) como una relación social y, c) como reconocimiento que el derecho es un producto social. De esta manera, la persona humana y las comunidades locales, nacionales e internacionales se constituyeron a partir de normas y actos individuales, leyes nacionales, constituciones nacionales; y tratados, pactos, acuerdos, alianzas y convenciones internacionales, continentales y bilaterales. La persona humana y la concepción de la familia fueron las bases de un ordenamiento y de un modelo de sociedad determinado durante toda la historia del planeta: institucional, tradicional y conservador.

Esta síntesis de la evolución y del ordenamiento social fue representada a través de dos visiones que comparten la filosofía y el derecho: a) *El Estado-Promotor*: el Estado reconoció, protegió y promovió los derechos y las garantías de la persona humana, y b) *El Derecho-Coacción*: el derecho a través de las normas jurídicas generó en la sociedad una amenaza permanente de sanción que condicionó el ejercicio de las libertades absolutas individuales.

El siglo XXI anuncia la bisagra y la bitácora de la historia contemporánea de la humanidad, porque por primera vez nos encontramos frente a un nuevo dominio y espacio jurisdiccional consolidado y reconocido como el ciberespacio que presenta, *al mismo tiempo, un Estado ausente y un conjunto de normas jurídicas frágiles frente a los delitos y la vulnerabilidad de los derechos que se producen contra la seguridad de las naciones y contra la seguridad y la integridad de la persona humana*.

El ciberespacio tiene como herramienta extraordinaria a Internet, estableciendo este espacio y esta herramienta las siguientes características notables: intangible, infinita e ilimitada; *donde no existe soberanía territorial para cada uno de los países y donde no existe un organismo supranacional de justicia*.

En el siglo XV la invención de la imprenta en Europa Occidental -que posteriormente fue trasladada a América, África, Asia y Oceanía- posibilitó 500 años después la masificación del conocimiento. En el siglo XXI la invención de Internet posibilitó 20 años después la accesibilidad del conocimiento. *Las tecnologías han acelerado el proceso de la evolución social, reordenando y reorientando los temas y los problemas de la humanidad*.

En el marco del Estado ausente, de leyes inconsistentes y precarias, del abandono y de la desaparición de soberanía nacional y de la carencia de un organismo supranacional de justicia, *paradójicamente se ejercita en Internet ampliamente la libertad de la persona humana; comprendiendo a la libertad digital como una facultad o capacidad individual para actuar según la voluntad propia sin ser responsable de sus acciones. Estamos ante la presencia de una nueva libertad humana, la libertad digital, que se exhibe como se expuso Internet en el mundo: infinita, ilimitada, intangible, invisible y anónima*.

La maximización de la libertad individual, el Estado de derecho resquebrajado, una crisis de valores sin precedentes en la sociedad y diversos comportamientos colectivos basados en la transgresión y en la comisión de delitos; iluminan simultáneamente la fortaleza y la debilidad de Internet. La fortaleza de Internet, como lo hemos señalado, es la accesibilidad al conocimiento, y la debilidad de Internet es constituirse como la superficie de la creación y la multiplicación de delitos inéditos (por su instantaneidad, velocidad y reproducción incalculable) contra la integridad de la persona humana y contra la seguridad de las naciones.

Anomia social y anemia estatal en el ciberespacio

Existe una creencia natural, una costumbre -casi escrita como un dogma sagrado-, que sostiene que "en Internet no hay control y no hay sanciones". Es decir, que parecería ser que existe un escenario incontrolable donde todo está permitido, inclusive cometer delitos. La ausencia real (en tiempo y espacio) de las instituciones, de las leyes y de la "policía del ciberespacio" (como órgano de procedimiento penal) potencian las psicologías proclives a corromper el Estado de derecho y el ordenamiento social.

La anomia social que vivimos actualmente es definida por Aldo Isuani como: "La existencia de un extenso dominio de la conducta social que transgrede normas legalmente sancionadas y de costumbres no inspiradas en valores deseables para una

sociedad civilizada"[5]. El término de anomia fue profundamente elaborado por Emile Durkheim[6] [7] en las obras *De la división del trabajo social* y *El suicidio*; donde la anomia está asociada a la solidaridad y ésta se expresa a través de la interacción social. Durkheim distingue dos tipos de solidaridades: a) *la solidaridad mecánica*: aquella donde las normas sociales que representan la conciencia colectiva se imponen sobre los individuos y se expresan en el derecho positivo, específicamente en normas de carácter represivo que imponen dolor o disminución al individuo. La solidaridad mecánica llega a su *maximun* cuando la conciencia colectiva cubre exactamente la conciencia individual y, en ese momento, la individualidad es nula y b) *la solidaridad orgánica*: aquella basada en la división del trabajo y surge de la conciencia sobre la fragilidad que impone la mutua dependencia. A diferencia de la solidaridad mecánica, que es tanto más fuerte mientras mayor coincidencia existe entre la conciencia colectiva (expresada en el derecho) y la conciencia individual, la solidaridad orgánica precisa de márgenes de autonomía para la conducta individual.

Destaca Isuani que el concepto de anomia se refiere fundamentalmente a la ausencia de reglas que medien la relación de las diversas partes de una sociedad. La disrupción que produce una etapa de transición en la sociedad es una causa de anomia: el viejo orden que se abandona y el nuevo que aún no cobra entera vigencia, dan lugar a una situación de confusión normativa y ausencia de parámetros de comportamiento. Por esta razón, la anomia no significa sólo y literalmente falta de normas que regulen la relación entre las partes del todo social, sino que también puede implicar el cese de vigencia de las normas tradicionales y la no puesta en vigencia aún del nuevo mundo normativo. *La anomia refleja esencialmente problemas de integración social. El concepto de anomia adquiere entonces una connotación significativa porque de no prestar atención derivará inevitablemente en el concepto de delincuencia masiva*.

Pero ¿dónde está escrito que en el ciberespacio debe existir un orden social? ¿Quién define al ciberespacio? ¿Quién explica el orden social? ¿Para qué debe existir en el ciberespacio un contrato social o una comunidad organizada cuando el mundo físico se encuentra inmerso en una crisis de valores sin precedentes de un contrato social y una comunidad organizada que nunca pudo consagrarse? ¿Si el mundo físico es desigual e injusto por qué el ciberespacio debe ser justo y equitativo?

Desde la creación del proyecto ARPAnet (Advanced Research Proyects Agency Network) –hito que diera origen a Internet- generado en 1969 en Estados Unidos principalmente seis actores se han conformado como los protagonistas de Internet: a) los motores de búsqueda, b) las empresas generadoras/proveedoras de contenidos, c) las empresas de tráfico/transportadoras de contenidos, d) las empresas comercializadoras de contenidos, e) los gobiernos locales, nacionales e internacionales y, f) los ciudadanos. A estos actores protagónicos se han integrado con una fuerza gravitante nuevos actores secundarios que disputan el protagonismo y el poder real en Internet –porque desestabilizan el orden y el control-: a) *hackers* (profesionales en seguridad), b) *crackers* (piratas cibernéticos), c) *haters* (odiadores) y, d) *sower* (sem-

5 Isuani, Ernesto Aldo (1999) "Anomia Social y Anemia Estatal. Sobre la Integración Social en Argentina, Buenos Aires, Página 8.

6 Durkheim, Emilio (1967) "De la División del Trabajo Social", Editorial Schapire, Buenos Aires.

7 Durkheim, Emilio (1966) "El Suicidio", Editorial Schapire, Buenos Aires.

bradores) que viven corrompiendo en los sitios Webs, en las redes sociales (*Twitter, Facebook, Youtube, Instagram*) y en las mensajerías (*Whatsapp, Telegram, Signal*).

En Internet no existe el honor porque no existe el Estado ni las normas jurídicas para proteger a la persona humana y alcanzar el concepto de justicia en el tiempo real de la comisión del delito. La cobardía, el anonimato, la marginalidad y la oscuridad se enfrentan al Estado de Derecho. *Existe una nueva condición humana y una nueva concepción de justicia que está definiendo a la libertad digital como un extremo y un antagonismo de la libertad física*.

La historia de la humanidad nos demuestra que todos los extremos individuales y las ambiciones desmedidas conducen –tarde o temprano- a un proceso de insatisfacción, náusea e infelicidad de la persona humana. Porque la persona humana ha demostrado ser una especie ordenada para la convivencia social donde el bien supremo no se realiza en la vida individual sino en la participación, integración y culminación de una comunidad.

Aristotéles considera que el propósito de la vida de las personas es la felicidad porque "el ser humano es una única sustancia compuesta de alma y cuerpo, que se relacionan como forma y materia; y se relaciona con otros seres humanos a partir de esa felicidad que construye durante la vida"[8]. El sentido de la vida lo reformula Hannah Arendt en *La Condición Humana*, donde presenta el término *vita activa* refiriéndose a "tres actividades fundamentales que atraviesan la naturaleza, el sentido y el fin de la persona humana: labor, trabajo y acción"[9].

La labor es la actividad correspondiente al proceso biológico del cuerpo humano y la condición humana de la labor es la vida misma. El trabajo es la actividad correspondiente a lo no natural de la exigencia de la persona -que no está inmersa en el ciclo vital de la especie- y la condición humana del trabajo es la complementariedad. Y la acción es la única actividad que se genera entre las personas sin la mediación de cosas o materia y corresponde a la condición humana de la pluralidad.

Las tres actividades de la persona humana –que consagran su realización, sentido y felicidad- no están relacionadas con la transgresión, la incitación, la libertad absoluta y la apología de la comisión de delitos. El sentido de la vida humana está relacionado con la vida política, porque la vida política construye la vida de las mujeres y de los hombres, y la historia de los pueblos.

La evolución en Internet de los delitos contra las personas y la seguridad de las naciones genera una alarma en el sistema internacional porque las naciones brindan sus servicios públicos a través de software y hardware y porque las personas construyen su vida a través de redes sociales. La vida en el ciberespacio está en peligro como la vida en el mundo físico.

Aproximaciones al orden jurídico internacional

En este diagnóstico que coloca en posición de peligro la convivencia digital del mundo se promovió el 23 de noviembre de 2001 la firma del primer tratado internacional sobre esta temática y problemática denominado "Convenio sobre Ciberdelito del Consejo de Europa" (adoptado en la ciudad de Budapest, Hungría). Este tratado conocido

8 Aristóteles (1996). Ética a Nicómaco. Madrid: Losada. Página 76.

9 Arendt, Hannah (1993). *La Condición Humana.* Barcelona: Paidós. Página 108.

como el "Convenio de Budapest" fue ratificado por 60 naciones de las 194 reconocidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El "Convenio de Budapest" fue creado con los siguientes objetivos: a) proteger a la sociedad frente a los delitos informáticos, b) impulsar la elaboración de leyes, c) mejorar las técnicas de investigación, y d) aumentar la cooperación mundial. Partiendo de cuatros definiciones: a) sistema informático, b) datos informáticos, c) prestador de servicios, y d) datos de tráfico.

A pesar de la existencia de este tratado internacional y del conjunto de leyes que sancionaron los diversos países del mundo para proteger a la sociedad y a las naciones; *los delitos en el ciberespacio continúan produciéndose de forma natural porque nos hemos acostumbrado a convivir con los delitos*.

Fernández Delpech en el *Manual de Derecho Informático* describe cuatro características que hacen que los ilícitos penales en el ciberespacio sean de difícil represión:

> a) la falta de una tipificación específica en la mayoría de las legislaciones de los delitos informáticos cometidos a través de Internet, b) la transnacionalidad de las conductas, que muchas veces se realizan en un país, pero cuyos resultados se producen en otro, c) la falta de consenso internacional sobre la reprochabilidad de ciertas conductas, y d) las permanentes innovaciones tecnológicas, que generalmente avanzan más rápido que las implementaciones de soluciones normativas.[10]

Resulta inevitable preguntarnos: ¿Quién protege y custodia nuestros datos personales? ¿Cuál es el rol del Estado, de las empresas y de la sociedad? ¿Quién controla y sanciona? ¿Cuáles son los límites y responsabilidades en Internet? Al mismo tiempo, podemos indagar sobre la conducta humana en Internet: ¿Cuál es la vida pública y la vida privada? ¿Tenemos vidas paralelas, vidas ocultas, vías secretas o vidas múltiples? ¿Cuándo confirmamos con la expresión "I agree" qué es lo que estamos aceptando realmente para formar parte de una red social? ¿La identidad digital es parte de la identidad humana o es una metáfora de todo lo que no es real pero está ocurriendo?

En relación a los temas de la ciberseguridad es importante destacar las siguientes 20 dimensiones que deben ser tratadas integralmente: a) *big data*, b) infraestructura crítica, c) internet de las cosas, d) gobernanza, e) gobierno digital, f) comercio electrónico, g) inteligencia artificial, h) redes sociales, i) tecnología de la nube, j) diplomacia, k) juegos en redes, l) actores criminales, m) criptoacivos, n) *blochchain*, ñ) *machine learning*, o) la quinta generación de comunicaciones inalámbricas 5G, p) sistema SCADA, q) la *Deep Web* y la *Dark Web*, y r) discursos de odio, *fake news* y post verdad.

En este escenario, los ciberdelitos se han constituido y extendido a partir de cinco factores: a) estafa -*phishing, pharming, botnet, malware, ransomware*-, b) suplantación de identidad, c) extorsión, d) *hackeo* y, e) acoso.

Estas cinco conceptualizaciones "madres" han producido la siguiente clasificación de ciberdelitos o delitos informáticos: a) delitos contra el honor: injurias y calumnias en los sitios webs y en las redes sociales, b) delitos contra la integridad sexual: *grooming, ciberbullying, sexting, sextorsion*, porno venganza y pornografía infantil, c) delitos económicos: estafa, hacking d) delitos vinculados a la propiedad intelectual

10 Fernández Delpech, Horacio (2016). *Manual de Derecho Informático*. Buenos Aires. Abeledo Perrot, Página 194.

y a los derechos afines: derechos de autor, e) delitos contra el acoso: hostigamiento o *stalking*, f) delitos contra la intimidad documental, comunicaciones y conversaciones: secretos, derecho a la propia imagen, derecho a la intimidad y, g) delitos contra los datos personales.

Derecho a la información, derecho a la intimidad y derecho a la protección de datos personales: tensiones jurídicas

Es indudable que la principal tensión de derechos que se producen en el ciberespacio está configurada en la colisión que representa el derecho a la información versus el derecho a la intimidad y, además, el derecho a la información versus el derecho a la protección de datos personales.

Ahora bien, en el ciberespacio se producen múltiples enfrentamientos jurídicos –y se producirán otros novedosos en el futuro- y que presentan un nuevo interrogante: ¿existen derechos en el ciberespacio o la libertad es la ley del ciberespacio?

Históricamente el Estado fue el sujeto del derecho responsable de poseer, resguardar y controlar los datos personales de los ciudadanos a través del número de documento de identidad, de la atención en los hospitales, de los registros y desempeños escolares, de la participación en el mercado laboral, en los impuestos, en la seguridad social y en la emisión del voto, principalmente. El Estado era el único depositario del saber ciudadano desde la partida de nacimiento hasta el acta de defunción. Pero la tecnología, específicamente en el siglo xxi a partir de la consolidación de Internet, de la conectividad, de la evolución de los teléfonos celulares y de las cámaras de vigilancia, permitió que no sólo los Estados sino las personas jurídicas y personas físicas pudieran tener acceso, conocimiento y transferencia de los datos personales y de los datos sensibles de la mayoría de los ciudadanos del mundo.

Actualmente, los datos personales y los datos sensibles circulan en el universo por lugares y por actores desconocidos donde los propios ciudadanos afectados por sus datos carecen de la totalidad de esta información. Nadie sabe con precisión quién o quiénes tienen, conocen, transfieren y comercializan los datos de los ciudadanos. ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cuál es el valor económico y el valor simbólico de los datos personales? ¿Desde cuándo y hasta cuándo sucederá este fenómeno? ¿A los ciudadanos les importa? ¿Cuáles son los riesgos y los daños causados? ¿Quién o quiénes son los responsables?

Los datos personales son informaciones que se relacionan con la identificación de los ciudadanos: el número de documento de identidad, dirección, teléfono, situación crediticia e imagen, entre otros. Y los datos sensibles son aquellos que revelan el origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual.

Hoy en el ciberespacio ¿dónde está el Estado? ¿Es un nuevo Estado con novedosas funciones y responsabilidades? ¿Cuál es el marco jurídico para proteger los datos personales y los datos sensibles? ¿Es un marco jurídico real o formal? ¿Los ciudadanos conocen sus derechos? ¿Alguien protege a los ciudadanos o están totalmente desprotegidos en esta nueva realidad del mundo? La elaboración masiva y descontrolada de datos personales y datos sensibles –que se produce segundo a segundo-, expone y transfiere la vida pública y privada de todos los ciudadanos del mundo. Esta ex-

posición ha generado impactos, riesgos y nuevos delitos (informáticos, económicos, penales y civiles). Hay una nueva vida a partir y a través de Internet y también existe un nuevo Estado. No podemos hablar de un Estado Nación en el ciberespacio o de una organización administrativa, política, jurídica, económica, educativa y social en un territorio determinado. *En el ciberespacio estamos ante la presencia irreversible de una nueva forma de organización estatal desconocida que todavía no se ha presentado con claridad absoluta.*

El Estado –en el escenario internacional-, por acción u omisión, ha delegado en este siglo en otros actores la protección de los datos personales y de los datos sensibles. Se puede confirmar que el Estado del siglo XXI tienen un nuevo nombre: Mark Zuckerber. Una persona posee los datos personales y datos sensibles de 2.500 millones de personas del mundo.

Se estima que estamos ante la presencia de un *Zettabyte*[11] de información, una unidad de almacenamiento de información impensada décadas atrás y que sigue creciendo progresivamente. Presenciamos la generación de información sin límites de tiempo y espacio.

Esta nueva realidad tensiona permanentemente no sólo el derecho a la protección de los datos personales y los datos sensibles, sino también el derecho a la intimidad de los ciudadanos.

El derecho a la intimidad es "una facultad subjetiva de las personas que no permite la intromisión de extraños, en lo que respecta al ámbito de su reserva individual, sin perjuicio de las limitaciones normativas que de manera expresa se establezcan o de costumbres y usos sociales prevalecientes en una época y lugares determinados"[12]. Entonces el derecho a la intimidad o la vida privada quedaría configurado como aquel ámbito de libertad necesario para el pleno desarrollo de la personalidad, espacio que debe estar libre de intromisiones ilegítimas y que constituye el presupuesto necesario para el ejercicio de otros derechos. El derecho a la intimidad puede ser configurado como "aquel que garantiza a su titular el desenvolvimiento de su vida y de su conducta dentro de aquel ámbito privado, sin injerencias ni intromisiones que puedan provenir de las autoridades ni de terceros, en tanto dicha conducta no ofenda al orden público, a la moral y a las buenas costumbres ni perjudique los derechos de los demás"[13].

El caso Snowden y el caso Cambridge Analytica

El panorama internacional -sobre el derecho a la información, la protección de datos personales y datos sensibles y el derecho a la intimidad- ha sido traído a la escena teatral del planeta por dos casos extraordinarios que tuvieron (entre otros) repercusión mundial: el caso Edward Snowden (2013) y el caso Cambridge Analytica (2016).

---

11 Un zettabyte es una unidad de almacenamiento de información cuyo símbolo es el ZB, equivale a 10^{21} bytes. Un zettabyte corresponde a 1021 bytes, es decir, a 1.000.000.000.000.000.000.000 bytes, o a mil trillones de bytes.

12 Muñoz De Alba Medrano, Marcia y Cano Valle, Fernando (2002). "Derechos de las personas con Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida". Cámara de Diputados de México. UNAM. Página 34.

13 Scalvini, Elda, y Leyva, Claudio (2002). "Las medidas precautorias y la tutela efectiva del derecho a la intimidad", en Derecho a la información, habeas data e Internet, Armagnague. Buenos Aires. Ediciones la Roca. Página 151.

En el 2013 Snowden, ex empleado de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) de los Estados Unidos, divulgó a través de los diarios *The Washington Post* y *The Guardian* que este organismo estatal tenía registros de conversaciones telefónicas de millones de ciudadanos y, además difundió que tenían acceso a los servidores de las principales empresas de Internet (*Microsoft, Yahoo, Google, Facebook, PalTalk, AOL, Skype, YouTube* y *Apple*). El argumento que justificaba este primer espionaje mundial a los ciudadanos se amparaba en el combate del terrorismo internacional. Snowden puso al descubierto información que demuestra la existencia de varios programas de vigilancia masiva de la NSA. Dentro de estos programas se destacan la existencia de: PRIS y *Xkeyscore*, que Estados Unidos utilizaba como herramientas para indagar todas las comunicaciones y datos personales y datos sensibles de usuarios en Internet a través de empresas como *Google*. Estas acciones realizadas por estos programas se encontrarían amparadas por la enmienda a la Ley de Vigilancia de la Inteligencia Extranjera FISA.

Por otra parte, en el 2016, Christopher Wylie, empleado de la empresa Cambridge Analytica[14], divulgó a través de los diarios *The New York Times* y *The Guardian* que esta empresa accedió y utilizó de Facebook datos personales de 50 (cincuenta) millones de ciudadanos. El argumento que justificaba este segundo espionaje mundial a los ciudadanos se amparaba en la generación de avisos personalizados con finalidad política, específicamente para influir en la intención del votante.

Wylie describió las operaciones secretas que *Cambridge Analytica* llevó a cabo para apoderarse de información no autorizada de millones de cuentas de usuarios de *Facebook* con el propósito de crear campañas políticas, basadas en perfiles psicológicos y de personalidad; con la finalidad de influenciar la votación de estos usuarios en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 2016.

Es decir, que los casos Snowden y *Cambridge Analytica* darían cuenta que fueron vulnerados el derecho a la protección de datos personales y el derecho a la intimidad de más de 50 (cincuenta) millones de ciudadanos. *Por la magnitud de los delitos individuales configurados presenciamos en silencio uno de los casos jurídicos más resonantes de la historia de la humanidad: la restricción y violación de derechos de 50 millones de ciudadanos ante la ausencia de un sistema institucional y legal que pueda proteger y garantizar la vida*.

El derecho a la protección de datos personales es el derecho ciudadano del siglo XXI, pero este derecho y el derecho a la intimidad estarían siendo lesionados permanentemente. En la actualidad, *las empresas, se encuentran en una posición tecnológica y económica de avanzada con respecto al Estado, y este nuevo escenario significaría*

14 Cambridge Analytica (CA) fue una compañía privada que combinaba la minería de datos y el análisis de datos con la comunicación estratégica para el proceso electoral. La empresa fue creada en 2013 como una rama de la casa matriz *Strategic Communication Laboratories* (SCL), para participar en la política estadounidense. La consultora estaba especializada en la recopilación y en el análisis de datos para la creación de campañas publicitarias y políticas. En el 2014, CA estuvo implicada en 44 campañas políticas estadounidenses. La compañía es en parte, propiedad de la familia de Robert Mercer, un administrador estadounidense de fondos de cobertura, quien respalda varias causas políticas de carácter conservador. Cuenta con oficinas en Londres, Nueva York, y Washington D. C. El papel de CA en esas campañas generó controversias, por lo que la empresa se enfrentó a investigaciones en diferentes países. El 2 de mayo de 2018 la empresa anunció su cierre tras el escándalo de filtración de datos personales.

que las empresas tienen mayor acceso, control y decisión de los datos personales y los datos sensibles que el propio Estado o los propios ciudadanos poseen.

Estos casos exhiben al Estado rodeado de ocho dimensiones de un mismo problema, a saber: a) El Estado no protege ni controla los datos personales y los datos sensibles, b) El Estado no protege el derecho a la intimidad, c) El Estado no genera un marco jurídico real, simple y sencillo, d) Los ciudadanos aceptan dar y transferir (están de acuerdo) sus datos personales y datos sensibles a las empresas, e) Existe un desconocimiento absoluto de los riesgos y de los impactos de las transferencias y utilizaciones de los datos personales y los datos sensibles, f) Existe un desconocimiento de quién o quiénes poseen las bases de datos personales y de datos sensibles de los ciudadanos, g) La revolución tecnológica, que trae aparejado los impactos negativos del desarrollo de Internet y de los dispositivos tecnológicos, es irreversible y; h) Internet, en el territorio del ciberespacio, presenta dos características fundamentales: hostilidad y vulnerabilidad.

El derecho a la información

El principal antecedente planetario sobre la definición conceptual del derecho a la información data de 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos; cuyo artículo 19 señala: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". Con estas palabras, la comunidad internacional recepcionó esta definición y empezó a considerar que *el derecho a la información presenta una tríada terminológica: a) es un derecho subjetivo de cada persona en particular, b) es un derecho humano fundamental, y c) es una disciplina del derecho público*.

Desmond Fisher presentó en 1980 en la Unesco un informe titulado "El Derecho a Comunicar, Hoy". Este documento definió al derecho a la información como: "el núcleo interior de una serie de libertades mutuamente relacionadas en el campo de la comunicación, rodeado por la libertad de expresión, la libertad de imprenta y la libertad de prensa, las cuales no son absolutas en sí mismas sino que constituyen los campos principales de la vida humana en los cuales se ejerce el derecho fundamental a la información"[15].

Podemos sostener entonces que el derecho a la información está integrado por un conjunto de tres libertades: de expresión, de imprenta y de prensa; siendo la libertad de expresión "la libertad más profunda de la criatura humana a expresar y comunicar -o no hacerlo- ideas, pensamientos, opiniones, críticas y, hasta donde la misma persona lo determine, el núcleo de su propia interioridad"[16]. En estas palabras, esta libertad expresiva además de fortalecer la libertad y la dignidad de la persona favorece el descubrimiento de la verdad en cualquier ámbito mediante la práctica del debate libre.

Así, la defensa de la libertad de expresión en las repúblicas democráticas se sustenta en la necesidad de facilitar el debate acerca de las cuestiones de interés públi-

15 Fischer, Desmond (1992). *El Derecho a Comunicar, Hoy.* Cuaderno Nº 94 de los Estudios y Documentos de Comunicación Social de la UNESCO. New York. Página 66.

16 gelli, María Angélica (2003). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada.* Editorial La Ley. Buenos Aires. Página 87.

co y sobre las opciones políticas o partidarias que se presentan al ciudadano con la finalidad de que forme su propio juicio; critique, modifique o elija entre opciones o genere otras nuevas y, al realizarlo, fortalezca y perfeccione el sistema de gobierno democrático. De esta manera, la libertad de expresión presenta un triple carácter: "a) como fundamento individual; ya que constituye un derecho natural y sustantivo de la persona, b) como fundamento social; porque facilita el descubrimiento de la verdad y, c) como fundamento político; porque favorece el fortalecimiento de la democracia"[17].

Luis Hipólito Alén, uno de los principales exponentes del Derecho a la Información en la República Argentina, sostiene que la libertad de expresión es la libertad estratégica por excelencia porque: "garantiza la subsistencia de todos los demás derechos, los naturales y los positivos; siendo la piedra fundamental de todas las demás libertades"[18].

Resultan innegables –como ninguna otra libertad- las vinculaciones existentes entre la libertad de expresión, la democracia y el Estado. De la antigua polémica entre la concepción liberal (Benjamín Constant en *Del Espíritu de la Conquista* y Froncois Guizot en *De la Democracia en las Sociedades Modernas*) y la concepción social (Jean Jacques Rousseau en *Del Contrato Social*) de la democracia y las innumerables evoluciones y adaptaciones a la realidad de los distintos países y procesos históricos que tuvo; se define a la democracia como: "un sistema de reglas de participación asociado a los fines, valores e intereses que animan las relaciones de los actores individuales y colectivos"[19]. Como señala Atilio Borón esta conceptualización presenta a la democracia como "un método de gobierno y como una condición de la sociedad civil, caracterizada por el predominio de la igualdad y por la existencia de una categoría especial: los ciudadanos"[20].

Las libertades de expresión, imprenta y prensa tienen sus orígenes más contemporáneos en las principales declaraciones de independencia, generadas durante los procesos revolucionarios y de emancipación, en Europa Occidental y en América del Norte, respectivamente. En estos contextos se tuvo como objetivo resaltar la necesidad de garantizar el ejercicio de estas libertades, porque de ellas se comprendían el ejercicio de todas las demás libertades del hombre.

El derecho a la información presenta una tríada histórica, conformándose como los pilares contemporáneos de los límites, las responsabilidades y las sanciones. El espíritu del derecho a la información en el siglo XXI se encuentra en estos tres textos post-revolucionarios liberales: a) Declaración de los Derechos del Reino Unido (1689), b) Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la República Francesa (1789), y c) I Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América (1791).

Las ideas históricas están resumidas fundamentalmente por la Declaración Francesa titulada *De los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, destacando en su

17 Gelli, María Angélica (2003). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada.* Editorial La Ley. Buenos Aires. Página 91.

18 Badeni, Gregorio (1991). *La libertad de prensa.* Abeledo Perrot. Buenos Aires. Página 321.

19 Definición brindada por el Doctor Carlos Acuña en la Universidad de San Andrés, el 20 de abril de 2004, Buenos Aires, Aires República Argentina.

20 Borón. Atilio (2003). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina.* CLACSO. Buenos Aires. Página 37.

artículo Nº 11: "La libre comunicación de pensamientos y de opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre siendo la piedra fundacional de las demás libertades; en consecuencia, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, a trueque de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley".

En el siglo xx cinco tratados internacionales e interamericanos protegieron aún más la libertad de expresión, la libertad de imprenta y la libertad de prensa: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y su Protocolo Facultativo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y su Protocolo Facultativo y, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

No hay república si no hay republicanos y no hay Estado ni gobierno democrático si no hay participación y una de las formas más extraordinarias de la participación es la libertad de expresión, de imprenta y de prensa. Estas libertades deben ser libertades muy amplias, al punto de reconocer en su ejercicio el menos "relativo" de todos los derechos individuales. Pero ello no implica la impunidad por los delitos que se pudieran llegar a cometer a través del ejercicio de esos derechos.

Las connotaciones de estas libertades con la caracterización de la estructura política son claras: mientras que en las autocracias domina el fanatismo y se extiende el miedo (aunque no haya violencia visible); en las democracias se acepta el pluralismo, se respeta el garantismo y se practica la regulación. Así también aparecen relaciones certeras pero escasamente fundamentadas científicamente, donde se indica, por ejemplo: que a mayor concentración de poder mayor es la restricción de libertades. Pero lo que si no debe dejar lugar a dudas es que cuanto mayor interés reviste una temática tratada por algunas de las instituciones del Estado mayor debe ser el grado de apertura y de protección que se le otorgue a estas libertades.

Al constituirse como libertades características de la democracia; la libertad de expresión y de imprenta es y actúa como una garantía mutua o recíproca de los demás derechos, en el sentido de que esos otros derechos no son fácilmente practicables si no se goza al mismo tiempo de libertad de expresión y de imprenta.

También es importante remarcar que la libertad de prensa se ha asumido como la expresión de la sociedad sin intermediarios legales, artificiales o corporativos. Esa expresión de la sociedad que la libertad de prensa debe asumir acrecienta su propia responsabilidad; pero siempre distinguiendo los planos en cuestión, como señala Jorge Vanossi: "Si bien nadie es absoluto, el poder tiene más límites que la libertad"[21].

El derecho a la privacidad

En el transcurso del siglo xx la protección de los derechos de la privacidad de los individuos ha pasado a la esfera de la máxima protección del derecho constitucional evolucionando desde la protección de la propiedad privada (privacy-property) a la protección de la dignidad de las personas.

La evolución política, económica y social trae aparejada la existencia y el reconocimiento de nuevos derechos en donde la necesidad de protección de las personas en

21 Vanossi, Jorge Reinaldo (2001). *Poder político y libertad de expresión.* Abeledo Perrot. Buenos Aires. Página. 315.

el ámbito de la vida privada se separa del derecho de propiedad. Cabe aclarar que esta prerrogativa no prohíbe la publicación de material privado tales como fotos, videos y texto donde los individuos exponen voluntariamente su vida de forma cotidiana. Otra aclaración pertinente es la diferencia entre el derecho a la intimidad, también conocido como el derecho a la privacidad, del derecho al honor y del derecho a la imagen.

La vida privada es aquella parte de la vida humana que se desarrolla a la vista de pocos o que constituye la vida personal y particular a la intimidad como la zona espiritual íntima y reservada de una persona o grupo, especialmente de una familia.

Ernesto Villanueva sostiene que: "el derecho fundamental de la privacidad consiste en la facultad que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados, por persona o entidad alguna, en el núcleo esencial de las actividades que legítimamente decide mantener fuera del conocimiento público"[22]. En otras palabras, se protege un bien jurídico que se refiere a la necesidad social de manifestar la tranquilidad y la dignidad para desarrollar libremente la personalidad humana. Según Villanueva el derecho a la vida privada se cristaliza en el momento de proteger del conocimiento ajeno al hogar, la oficina o el ámbito laboral, los expedientes médicos, legales y personales, las conversaciones o reuniones privadas, la correspondencia por cualquier medio, la intimidad sexual, la convivencia familiar o afectiva y todas aquellas conductas que se llevan a efecto en lugares no abiertos al público.

En el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, se determina que: "toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia". Y agrega que: "el respeto a la vida privada debe también englobar el derecho del individuo a anudar y desarrollar relaciones con sus semejantes".

La intimidad está reservada a las zonas más sensibles de la persona humana y la privacidad está comprendida a las zonas más exponenciales de la intimidad del individuo.

Alejandro Laje plantea que uno de los aspectos más controvertidos de la intimidad es su tratamiento como espectáculo lo cual deriva en una colisión de derechos. Por un lado, la intimidad se refiere a una zona reservada de la persona y, por el otro, el espectáculo a una zona pública donde se expone información abiertamente a la sociedad. Desde este punto de vista, el uso de las tecnologías de redes genera posibilidades de intromisión y de vigilancia que irrumpe en la privacidad de las personas. Laje sostiene que, de forma paradójica, "se combinan en la sociedad tres elementos: a) las nuevas tecnologías que comunican y exponen toda la vida de la persona, b) sus propios impulsos que la llevan a mostrarse a la vista no solo de los que conforman su círculo próximo sino también de todo el mundo cibernético que lo ve todo desde todos los ángulos y, c) las necesidades de transparencia propias de la democracia"[23]. Por su parte, Julio Cesar Rivera define los límites al derecho a la vida privada como: "la seguridad nacional, la seguridad pública y situaciones de emergencia en tiempos de paz, guerra o catástrofes naturales, el bienestar económico del país, la lucha contra el desorden y el crimen, la protección de la salud, la

22 Villanueva, Ernesto (2004). "Temas selectos de derecho a la información". México. Universidad Nacional Autónoma de México. Página 204.

23 Laje, Antonio (2014). "El derecho a la intimidad". Buenos Aires. Astrea. Página 72.

administración de la justicia civil, la libertad de expresión, información y deliberación"[24].

En relación con el marco jurídico internacional e interamericano podemos destacar las siguientes normas que impactan el derecho a la privacidad e intimidad: a) Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 12): "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación", b) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículo 5°): "Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familia", c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "Principio 1: Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación" y "Principio 2: Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques", d) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 11): "1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad, 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación, y 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques".

El derecho a la protección de datos personales y datos sensibles

El concepto de privacidad se puede dividir en 4 elementos: a) privacidad informativa: que involucra las reglas para gestionar los datos personales, b) privacidad corporal: vinculada a la protección de nuestra seguridad física frente a procedimientos invasivos, c) privacidad comunicacional: relativa a la seguridad y privacidad de la correspondencia y las comunicaciones telefónicas y, d) privacidad territorial: que establece los límites a las intrusiones en los ambientes domésticos.

Alberto Silva Cerda sostiene que: "el derecho a la protección de los datos personales garantiza a las personas el control sobre la información que les concierne, independientemente de su conexión con la vida privada, aspecto que –de hecho- se soslaya"[25]. En este contexto, es importante resaltar la necesidad de la existencia de regulación y control en la legislación de datos personales, porque las leyes permiten a los usuarios tener un mayor control sobre sus datos personales al regular la recolección, uso, almacenamiento y publicación de éstos. En este sentido, los marcos jurídicos siempre (ante la inexistencia de reglas) contribuyen a resguardar la privacidad.

La protección de datos personales se relaciona directamente con el concepto de protección de la privacidad en aquellos datos personales de carácter sensible, definidos como: "aquellos datos que revelan información merecedora de especial resguardo por el mayor peligro que su tratamiento implica para las libertades y derechos ciudadanos. Entre éstos se cuentan los datos relativos al origen racial o étnico de una persona, su vida sexual, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o de otro tipo así´ como sobre la participación en una asociación o la afiliación a un sindicato.

24 RIVERA, Juliio César (2010). "Libertad de expresión y derecho a la intimidad. Buenos Aires. La Ley. Página 111.

25 SILVA CERDA, Alberto (2011). *"Legislación sobre Protección de las Personas frente al Tratamiento de Datos Personales"*. Chile. Universidad de Chile. Página 171.

Algunos países, según su propia experiencia, agregan la información genética, la afiliación política u otros datos propios de la idiosincrasia de cada nación"[26].

Safe Harbor, Privacy Shield y General Data Protection Regulation (GDPR)

Los principios de *Safe Harbor* fueron postulados que se desarrollaron entre 1998 y 2000 con el objetivo de prevenir que organizaciones privadas dentro de los Estados Unidos (USA) o la Unión Europea (UE) y que guardaran información privada; accidentalmente compartieran o perdieran estos datos. Los contenidos y el espíritu de Safe Harbor en materia de privacidad se referían a un proceso de cooperación por el que las organizaciones de USA tenían que cumplir con la Directiva de Protección de Datos Personales de la Unión Europea (Directiva 95/46/CE). Este marco jurídico fue escrito para organizaciones que estén vinculadas entre USA y la UE y que alojaran datos personales de sus clientes y/o usuarios. De esta forma, los principios de Safe Harbor estaban pensados para prevenir pérdidas o filtraciones no autorizadas de información.

Todas las compañías que quisieran incorporarse al programa Safe Harbor debían cumplir con los siete principios de la Directiva 95/46/CE. Los principios fueron desarrollados por el Departamento de Comercio de USA en colaboración con la UE, para permitir a las organizaciones de USA registrar su certificado si cumplían con los requisitos de la UE. Son siete los principios que posee la Directiva 95/46/CE y que debían cumplir aquellas organizaciones que quisieran ostentar el calificativo de Safe Harbor: a) información: los interesados deberán ser informados de que sus datos personales están siendo recogidos y que serán tratados únicamente con la finalidad para la que fueron recogidos, b) elección: los interesados tendrán el derecho de cancelación y oposición a que sus datos sean recogidos una vez sean recabados y a oponerse a la cesión o transferencia a terceros, c) transferencia progresiva: la cesión de datos a terceros se llevará a cabo con organizaciones que también garanticen un adecuado nivel de cumplimiento de protección de datos, d) seguridad: se deben establecer y cumplir determinadas medidas de seguridad para prevenir perdidas de información y accesos no autorizados, e) integridad de los datos: los datos deberán ser relevantes y exactos para el propósito para el que fueron recogidos, f) acceso: los interesados podrán acceder en todo momento a la información que haya sido recabada acerca de ellos y podrán corregirla o eliminarla si es inexacta o inadecuada, y g) ejecución: se deben destinar medios y recursos para garantizar el debido cumplimiento de estos principios.

A diferencia de los Estados Unidos, la regla en la Unión Europea es que la transferencia de datos no está autorizada; solamente está permitida bajo el cumplimiento de ciertos criterios. Las directivas con respecto a la trasmisión de datos a un tercer país pueden realizarse solamente si ese país asegura un nivel adecuado de protección de datos.

El 6 de octubre de 2015 los acuerdos de Safe Harbor entre la UE y USA fueron declarados inválidos, como consecuencia de las revelaciones de Edward Snowden.

Dos años después del escándalo de Edward Snowden (2013) y poco tiempo luego de la declaración de la invalidez de Safe Harbor; la UE y los USA comenzaron a negociar un acuerdo para reemplazar este tratado. En febrero de 2016, la Comisión Europea y

26 Silva Cerda, Alberto (2011). *"Legislación sobre Protección de las Personas frente al Tratamiento de Datos Personales"*. Chile. Universidad de Chile. Página 172.

la Administración del Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, lanzaron la propuesta de *Privacy Shield* para la UE y los USA. Así, el nuevo acuerdo comenzó a regir, reemplazando el anterior de Safe Harbor.

Privacy Shield es un acuerdo que se logró entre los Estados Unidos y la Unión Europea para implementar ciertas reglas en cuanto a la transferencia de datos personales de la Unión Europea a los Estados Unidos. El acuerdo reguló desde el 2016 al 2020, cuando fue considerado nulo por no garantizar la protección de datos del Reglamento General de Datos (GDPR) de la Unión Europea. De acuerdo con varios grupos de defensa de la privacidad y del consumidor, el acuerdo no proveía protección adecuada contra el mal uso comercial de la información personal y la vigilancia masiva.

El Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) es el marco jurídico donde el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea tienen la intención de reforzar y unificar la protección de datos para todos los individuos dentro de la Unión Europea. También trata la exportación de datos personales fuera de la UE; teniendo como objetivo principal otorgar el control a los ciudadanos y residentes sobre sus datos personales y simplificar el entorno regulador de los negocios internacionales unificando la regulación dentro de la UE.

El GDPR amplía el ámbito de aplicación de la legislación para la protección de datos de la UE a todas las empresas extranjeras que procesan datos de residentes de la UE; haciendo más fácil que estas empresas no europeas cumplan con las nuevas normas.

Las razones porque se conformó el GDPR son las siguientes: a) la UE quiere brindar a las personas más control sobre cómo se utilizan sus datos personales, teniendo en cuenta que muchas empresas como Facebook, Google, Instagram y WhatsApp intercambian el acceso a los datos de las personas para el uso de sus servicios. La legislación actual fue promulgada antes de que Internet y la tecnología de la nube crearan nuevas formas de explotar los datos, y el GDPR busca abordar estos principios. Al reforzar la legislación sobre protección de datos e introducir medidas de aplicación más estrictas la UE espera mejorar la confianza en la economía digital emergente; b) la UE tiene como objetivo otorgar a las empresas un entorno jurídico más simple y claro para operar, haciendo que la ley de protección de datos sea idéntica en todo el mercado único.

Cuando el GDPR tuvo sus primeros impactos sustituyó a la Directiva de Protección de Datos (Directiva 95/46/CE), empezando a ser implementado a partir del 27 de abril de 2016 y convirtiéndose en Documento Ejecutivo el 25 de mayo de 2018 tras una transición de dos años y, a diferencia de la Directiva 96/46/CE, no obliga a los gobiernos nacionales a aprobar ninguna legislación habilitante, por lo que resulta directamente vinculante y aplicable. Al respecto, destacamos que en el artículo 2.1. la GDPR refiere a una persona identificable ya sea por su nombre, número de identificación, localización y otros metadatos; situación que implica que los datos son relacionados con una persona en particular y dejan así de ser datos anónimos.

En cuanto a la aplicación de la normativa, los "controladores" y los "procesadores" de datos deben atenerse al GDPR; siendo importante señalar que un controlador de datos indica cómo y por qué se procesan los datos personales, mientras que un procesador es la parte que realiza el procesamiento real de los datos. El controlador podría

ser cualquier organización, desde una empresa privada hasta una organización benéfica o un gobierno. Un procesador podría ser una empresa de tecnología que realice el procesamiento de datos. Si los controladores y procesadores están fuera de la UE, el GDPR seguirá aplicándose a ellos mientras se trate de datos pertenecientes a residentes de la UE. Es responsabilidad del controlador o empresa asegurar que su procesador cumpla con la ley de protección de datos y los procesadores deben respetar las reglas para mantener registros de sus actividades de procesamiento.

La UE ha ampliado sustancialmente la definición de datos personales y las responsabilidades existentes en el marco del GDPR. Para reflejar los tipos de organizaciones de datos que ahora recopilan sobre personas, los identificadores *online* y las direcciones IP (*Internet Protocol*) ahora son considerados datos personales. La información económica, cultural, de salud mental de los individuos también se considera información de identificación personal. Los datos personales como los pseudónimos también pueden estar sujetos a las reglas de GDPR, dependiendo de las dificultades o facilidades para identificarlos.

Muchas esperanzas se encuentran puestas en los contenidos regulatorios de GDPR a partir del 2018. El acercamiento de Estados Unidos difiere ampliamente del de la Unión Europea en referencia con la justificación que las compañías que deben responder al GDPR de sus actividades en cuanto al manejo y control de datos. La regulación europea introdujo novedosos condicionamientos imponiendo estándares jurídicos, a saber: a) requerir a la compañía notificar a los usuarios cuando hubo un *data breech* (acceso a la información por acción de un *hacker* o similar, logrando acceder a los datos personales), b) prohibir la publicidad o difusión pública de cualquier información privada, c) utilizar sistemas que garanticen la privacidad, d) garantizar el derecho de borrar información por parte del usuario; y e) ampliar la protección expandida contra decisiones automáticas llevadas a cabo por sistemas que impongan efectos secundarios en la vida de las personas.

Conclusiones

El siglo XX presentó la crisis más importante de la historia ante la generación de dos guerras mundiales y la posibilidad de un tercer conflicto bélico internacional. La solución propuesta fue en 1945 la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en 1948 la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Sin embargo, desde 1945, el mundo vivió más tiempo de guerra que de paz; y esta situación inevitablemente interroga saber cuál es el verdadero rol de la ONU y de la DUDH en el planeta.

Los organismos internacionales, los Estados nacionales y la arquitectura jurídica construida no han encontrado una resolución concreta (han fallado) a los grandes problemas que vive la humanidad.

En el siglo XXI el ciberespacio se encuentra con el mismo diagnóstico que vive el mundo físico: crisis, incertidumbre e inestabilidad. Las características de anomia social y anemia estatal nos presentan una respuesta afirmativa al interrogante que refiere a la necesidad imperiosa de proclamar una Declaración Universal de Derechos Humanos del Ciberespacio para proteger y promover la vida virtual. La cultura, los valores desarrollados y el desconocimiento absoluto del ciberespacio fundamentan, al

mismo tiempo, que el ciberespacio sea protegido realmente como un Patrimonio de la Humanidad.

Consideramos un decálogo de acciones que deben tenerse presente para diseñar y proclamar la Declaración Universal de Derechos Humanos del Ciberespacio, a saber: 1) garantizar el ciberespacio como patrimonio histórico de la humanidad, 2) promover el ejercicio de la libertad digital, 3) desarrollar campañas de educación del uso y los impactos de las TIC, 4) impulsar la concientización de la vida en el ciberespacio, 5) proponer una generación de derechos del ciberespacio, 6) determinar responsabilidades y sanciones, 7) crear un Estado digital universal, 8) fortalecer la igualdad y la equidad para que todos los ciudadanos del mundo puedan acceder (infraestructura) y participar (contenidos) en el ciberespacio, 9) fortalecer el derecho a la comunicación, y 10) proteger los datos personales y los datos sensibles de los ciudadanos.

Los Estados deben proteger y promover los derechos individuales y los derechos sociales que estarán subsumidos a la experiencia extraordinaria que es el ejercicio de la libertad digital. La humanidad necesita una nueva oportunidad y debe aprender de los errores cometidos porque el Estado y el Derecho posibilitaron la existencia de los hombres y las mujeres, y la evolución de las naciones y de los pueblos durante dos mil años.

Hay vida en el ciberespacio, nosotros interactuamos y la hemos creado. Diseñamos e implementamos espejos digitales que representan nuestra identidad desconocida. El futuro es desconocido pero debemos controlar la vida en el ciberespacio y no que el ciberespacio nos descontrole a nosotros.

Capítulo x

El periodista como *parresiasta* de la sociedad contemporánea. Un acercamiento al derecho humano a la libre expresión

Marco Antonio Martínez Márquez y Jesús Ramírez Zúñiga

Resumen

El objetivo del presente trabajo de investigación es dar respuesta a la pregunta: ¿cómo generar condiciones para la libre expresión cuando los mecanismos de control fáctico impiden la manifestación de la verdad? Se trata más de un diálogo, que de una propuesta; de poner de manifiesto que lo que podemos o debemos hacer para mover el pensamiento conforme a la verdad, de una verdad construida en la acción, de una verdad enunciada y manifestada por quienes aun en las condiciones menos favorables tienen el coraje, la valentía de decir lo que piensan, lo que creen, lo que es verdad. La finalidad es reflexionar sobre la libertad de decir como derecho humano que permite a la sociedad el acceso a la veracidad.

Partimos de la existencia de mecanismos de control fáctico ejercidos por el Gobierno de la República que vulneran y violentan el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la información y a la comunicación, lo anterior, permitirá responder a cuestionamientos como: ¿Por qué los señalamientos directos a los medios de comunicación en las conferencias del Gobierno de la República afectan los derechos a la libertad de expresión, a la comunicación y a la información? ¿De qué forma las declaraciones calificativas sobre la información que proveen los medios de comunicación se ven afectadas por las conferencias del Gobierno de la República?

Si aceptamos que la metodología depende de la concepción de la realidad que se asuma, de la perpectiva acerca de la forma de construir conocimiento y de las formas bajo las cuales se relacionan las estructuras, subjetividades, acciones, y el objeto mismo. Esta investigación partirá de un concepto metodológico de configuración, "entendido como red, no sólo social, sino de códigos subjetivos, de estructuras (con continuidades y discontinuidades), funcionalidades y contradicciones"[1].

Palabras clave: Verdad, información, libertad, expresión, valentía.

Hechos más que palabras… Antes de la verdad y la libertad.

Si partimos de algunos hechos, para no encuadrar este capítulo en la especulación, en la simple opinión o del *ars rethorica*, desde julio de 2018 hemos visto, escuchado, leído y sentido el discurso del gobierno; mejor dicho, el "discurso" del presidente.

1 De la Garza Toledo, E. Metodología configuracionista de la investigación, Gedisa, México: 2018, pág. 23.

El presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó en octubre de este año que la forma en la que se expresa en las conferencias matutinas sobre los medios y periodistas que lo critican, no daña la libertad de expresión. "¿En qué? si no estamos persiguiendo a nadie, o ¿qué no vamos a ejercer nuestra libertad?, ¿nos vamos a quedar callados?", dijo el mandatario[2], si se toma como punto de partida este ejercicio de libertad, válido de alguna manera, es factible establecer que cualquier funcionario público puede expresar sus creencias, ideas, pensamientos y emociones sin que esto implique una afectación; sin embargo, cuando se está frente al primer mandatario en un sistema político como el nuestro, no podemos afirmar lo mismo. Y esto es así debido a que el Presidente posee por su propio nombramiento muchas más posibilidades de imposición que cualquier ciudadano, mas aun, no se trata de cualquier ciudadano, sino de aquella persona que en su decir, hacer y señalar involucra una manifestación de verdad, una verdad dada desde arriba, lo que implica la incapacidad de contradecirla.

El primer mandatario supone que si los medios hacen publicaciones contrarias a su visión o a su forma de ver el mundo, implica que el gobierno fomenta la libre expresión; es decir, él supone que si lo tratan bien es mejor, a que lo traten mal; desde su análisis y señalamiento los medios que no lo tratan bien, son conservadores, "fifís", pero sobre todo que no quieren el bien de México[3]. Asume que los medios que disienten de él son "garbanzos de a libra" puesto que no coinciden con lo que él cree. Las "medias tintas" son un enfrentamiento a lo que necesita la transformación del país.

En los últimos meses el Presidente ha publicado, en sus conferencias matutinas, una serie de "informes" especiales con la intención de respaldar dos afirmaciones que ha pronunciado una y otra vez desde que tomó el poder: a) que todos sus adversarios –los que no opinan como él– responden a ciertos intereses económicos vinculados en su decir "a la mafia del poder"; y b) que en el país existe libertad de expresión porque estas mismas personas pueden seguir manifestando sus ideas aún cuando vayan en contra del Presidente[4]; como si esto implicara la posibilidad de disentir.

El ejercicio de la libertad de expresión no se reduce a la posibilidad de contrariar, criticar o perturbar al Presidente en turno, sino a manifestar las ideas sin miedo o represalias de cualquier índole y desde cualquier medio.

Aunque el Presidente considere que el suyo es parte de un diálogo circular, el hecho de publicar los nombres completos de un grupo de periodistas dentro de sus conferencias, etiquetándoles de contrarios al régimen, es una forma de intimidación política, pero sobre todo de una censura fáctica.

Cuando el primer mandatario se manifiesta en su verdad, ya no se trata de un simple actor político, nos enfrentamos a la persona más poderosa e influyente en el país y a través de sus palabras manda un mensaje de no apertura y libertad; sino de una manifestación implícita de "guerra" en contra de aquellos que considera "lo atacan"

2 LatinUs. (14 de 11 de 2020). *Latinus*. Obtenido de Latinus: https://latinus.us/2020/10/22/amlo-mexico-libertad-expresion-libertad-prensa/

3 Obrador, A. M. (24 de 09 de 2020). Sitio oficial de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de México. Obtenido de https://lopezobrador.org.mx/: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2020/09/2020-09-25-Matutina.mp3

4 *Sinembargo*. (20 de 10 de 2020). Obtenido de https://www.sinembargo.mx/20-10-2020/3879986

sin fundamentos[5]. Y no existen fundamentos, porque la verdad no puede darse desde la voz única, ni desde la opinión pública, sino del consenso frente a la realidad, a lo que está de manifiesto, a lo que estamos en común acuerdo.

Y si bien el ejercicio de la libertad de expresión es un derecho fundamental de todas las personas, tratándose de funcionarios públicos –como es el caso del Presidente de la República – la fuerza de la cual goza en el ejercicio de sus funciones, no es la misma que si se tratará de un ciudadano común, pues este ejercicio está determinado al cumplimiento de ciertos deberes: a) de efectuar pronunciamientos en ciertas circunstancias, b) de constatar la veracidad de sus declaraciones, c) de no violar derechos humanos con sus declaraciones, d) de no poner en situación de riesgo a los periodistas o comunicadores, y e) de guardar confidencialidad.[6]

Las conferencias matutinas son el púlpito desde el que se predica la Cuarta Transformación (4T), desde el que se instruye y se forma a las huestes; son el espacio para el pensamiento que no admite discusión, que no consiente el disenso, que no aprueba libertad; son el lugar para la desaparición de cualquier tipo de libertad (de la de pensamiento, pero sobre todo de la liberad de expresión, de la libertad de decir la verdad, de la libertad de argumentar, de ser, de hacer, incluso de la de estar); son un lugar de adoctrinamiento para rendir culto al pensamiento que no deja de pensarse a sí mismo; como en el siglo XIX y XX un culto al caudillo, a la persona, a la verdad absoluta.

Sólo por mencionar algunos ejemplos que vulneran y violentan el derecho humano a la libre expresión, en 2018 se registraron 12 homicidios presuntamente vinculados con la labor profesional de las víctimas (periodismo), dadas en un contexto político desde el mes de septiembre de 2017, en cuyo ambiente se efectuaron decenas de agresiones[7].

Para el año 2019, fue de 11 homicidios, agravado por la impunidad de los crímenes; además del incremento de declaraciones de estigmatización de parte de altas autoridades públicas, contra integrantes de la prensa; por lo que se promueve la práctica del acoso digital8; por mencionar unos ejemplos recientes, en septiembre de 2020, el presidente López Obrador mostró su enojo con el programa de Brozo y Loret en *Latinus*. Dijo que, aunque se trate de un proyecto independiente, se debe especificar "cómo producen su programa y qué fuentes de financiamiento tienen"[9].

En el año 2020 se reportan al menos siete casos de periodistas asesinados en México, por motivos que podrían estar vinculados a la labor informativa; aunado a ello, en su comunicado de prensa R271/20 la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Inte-

---

5 *Sinembargo*. (20 de 10 de 2020). Obtenido de https://www.sinembargo.mx/20-10-2020/3879986

6 Botero Mariano Catalina, et all (2017) El derecho a la libertad de expresión. Curso avanzado para jueces y operadores jurídicos en las Américas. Universidad de los Andes, De Justicia y Open Society Fundations, Bogotá, Colombia, pp. 339 – 341. Obtenido de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/El-derecho-a-la-libertad-de-expresi%C3%B3n-PDF-FINAL-Julio-2017-1-1.pdf

7 Lanza, E. (17 de Marzo de 2019). Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pag.114.

8 Lanza, E. (22 de Febrero de 2020). Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2019.

9 LatinUs. (14 de 11 de 2020). *Latinus*. Obtenido de Latinus: https://latinus.us/2020/10/22/amlo-mexico-libertad-expresion-libertad-prensa/

ramericana de Derechos Humanos, manifiesta que estos homicidios aparecen en un contexto especialmente preocupante por la reciente eliminación de 109 fideicomisos públicos en México, entre ellos, el Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que administraba los recursos para la implementación y operación de "medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección", lo que disminuye la capacidad institucional para proteger periodistas amenazados por hacer su trabajo.

Pero no se trata de buscar solo las manifestaciones en las que el primer mandatario cuestiona la labor del periodista; sino de encontrar la posibilidad para decir la verdad: una verdad que pueda no gustar o incomodar, pero que debemos ser capaces de escuchar, o mejor aún, que debemos ser abiertos para la posibilidad de que nos pueda decir algo.

Con ese propósito en mente, es decir, con el deseo de saber encontrar la verdad, estableceremos la relación entre la labor periodística y la valentía para enfrentarse al poder.

Para ello empezaremos por determinar qué significa para un periodista decir la verdad y qué se propone al decirla. El coraje de decir la verdad no es sólo una creencia, sino que implica la posibilidad de enfrentarse a lo que cada uno de nosotros es.

El coraje de decir la verdad (*parresia*)

Etimológicamente, *parresia* significa "decir todo", proviene de *parresiazein, parresiazeisthai*: *pan* "todo", *rema* "lo que uno dice"[10]; el *parresiasta* entonces es alguien que dice todo lo que piensa, quien es incapaz de ocultar algo, es transparente, se abre a otras personas; quien hace de manifiesto, de manera clara y evidente que lo que dice o habla es su propia opinión; una opinión que le viene dada por su conocimiento de la naturaleza del ser humano y de las cosas; el que hace posible la acción y el movimiento del pensamiento del otro, al mostrarle con la mayor exactitud posible lo que él piensa; dice lo que es verdadero, porque cree que lo es y lo cree porque lo es realmente; esto es, el *parresiasta* es quien cree en lo que piensa, un asunto que es común en quien es capaz de manifestar lo que piensa, pero además esa creencia le viene dada por la certeza que sólo produce la razón y el pensar; en él hay una coincidencia entre las creencias y la verdad, una coincidencia que le viene dada por el conocimiento de la naturaleza de lo que las cosas son.

Pero lo que lo hace diferente a cualquier otro, es que además de poseer la verdad, el *parresiasta* al decirlo, al manifestar lo que piensa, cree y es verdad, corre un riesgo, un peligro, pues la verdad es dicha aun cuando no quiere ser [11].

La *parresia* no sólo es un derecho sino que su función consiste en poder decir algo que en cierto modo es la razón y la verdad frente a quienes se equivocan, no poseen la verdad y están embargados por el espíritu de la necedad o la locura[12], en un momento en el que la visión única, la verdad absoluta, la voz desde la "mañanera" encarna la verdad de los que menos tienen, los menos favorecidos, el pueblo; en un momento en el que no existen interlocutores, ni la posibilidad de preguntar, una época hecha para aceptar lo que se nos dice, el periodista "sin compromisos", mas que con la verdad que

10 Foucault, M. (2017). *Discurso y verdad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina, pag.79
11 *Ídem*. 80-82
12 *Ídem*. 33

ha descubierto y decidido manifestar asume la mayor tarea e importancia para nuestros tiempos, la posibilidad de enfrentarse al poder, con el poder que sólo la verdad otorga.

Pero cómo se justifica la *parresia*, en su relación entre el pensamiento y la verdad; es decir, cómo se justifica la relación que surge entre quien manifiesta la verdad y quien necesita escucharla. La justificación viene dada porque: a) el otro tiene la necesidad de escuchar; pero esa disposición de escucha es para quienes poseen el acceso al saber, la capacidad de actuar con benevolencia y sobre todo la valentía para decir lo que quiere; b) el otro posee una disposición de pensamiento que lo abre a la verdad, una disposición que es a la vez vacío y búsqueda de sí. Estas dos razones no podrían explicarse sin la concepción de un sujeto que tiene la necesidad de ver por sí; es decir, esta búsqueda le viene justificada cuando quiere ocuparse de esa *epimeleia heautou*, es decir, cuando un alma cuida de sí misma, lo cual es fundamental para conocer y reconocer la verdad, como acto de *therapeuesthai*, o atenderse a sí misma, necesita para ello otra alma, y esa otra alma debe tener *parresia*[13].

La *parresia* es una acción, pero una acción que actúa sobre el otro, es un discurso que mueve el pensamiento; es decir, es la manifestación de la verdad, que produce en el otro el convencimiento a través de la palabra de quien posee la valentía de decir lo que piensa[14], la valentía no es temeridad, es la posibilidad de hacer frente el peligro, desafiar al poder, enfrentarse incluso a sí mismo; pero es una manifestación desinteresada, porque no se trata de un querer que desea, sino de un ir hacia, se trata de una búsqueda de verdad.

La *parresia* es, en suma, la presencia, en quien habla, de su propia forma de vida convertida en manfiesta, sentida, presente, sensible y activa manera de hacer la verdad; esto es, el *parresiasta* se convierte a través de su acción en un camino hacia la veracidad, pues hace de sí mismo un modelo, por medio del discurso pronunciado por él[15]; es decir, el que posee el coraje de decir la verdad, en su decir se le va la vida, en su posiblidad decirla se compromete en todo su ser; no se trata de una forma sacrificial, sino de un anuncio de lo que se requiere en una sociedad no sólo democrática para generar condiciones para disentir, sino en una sociedad dispuesta a escuchar, dialogar y construir.

La persona que posee *parresia* es a quien la otra persona (el oyente) ha confiado la dirección de su pensamiento, pero no sólo es aquel capaz de decir la verdad, sino que es quien dice lo que piensa con transparencia, pero en el sentido de hablar no sólo lo que opina, o lo que cree verdadero, sino lo que ama, al expresar su propia elección; esto es, es necesario que el parresiasta sea él mismo quien se manifieste en lo que dice, tal como es, porque ello implica que su ser se le va en el manifestar, de tal manera que en el expresar se transparenta su ser[16].

Pero hay algo más, la *parresia* tiene la función de crítica de uno mismo, del que habla o del otro, es un decir la verdad sobre lo que se hace y lo que debe hacerse, pero también de lo que se piensa y debe pensarse; el poder de la *parresia* radica en la capacidad de juicio en situación de desventaja frente a quien posee el poder; esto

13 *Ídem*..38
14 *Ídem*..43
15 *Ídem*. 56
16 *Ídem*.. 57

es, la posibilidad del sujeto que aun cuando las circunstancias le sean desfavorables, aún así, sea capaz de decir la verdad, de enfrentarse, sea un disidente. Un inconforme disidente frente a lo que no es correcto, a la necedad y arbitrariedad.

De lo anterior se desprende que lo que está en juego es el significado de la verdad. Cuando el periodista se encuentre ante la realidad, su labor es la de ser capaz de ver lo que nadie puede, pero no sólo es ver sino interpretar, dar sentido a la realidad. Pero el sentido no es dado sino contruido.

Por ello será necesario acercarnos, o realizar un breve recorrido por lo que el truismo puede implicar para una labor tan llena de matices, como la tarea periodística.

Sobre la verdad: ¿Cómo llegamos a la verdad? ¿Quién o quiénes la hacen?

Y la verdad os hará libres[17]

Si empezamos por algún momento en la historia, una manera de acercarnos a la verdad, es concebirla como algo que posee una naturaleza eterna e inmutable; es la realidad que se nos revela; como si la encontráramos en una especie de mundo inmaterial, que trasciende al sujeto. Se trata de una verdad revelada. Una tal que coincide con la naturaleza receptiva del sujeto, es decir, el sujeto se convierte en una especie de receptor, y ésta le es transmitida por una entidad superior. En ella, el sujeto es un canal que funciona únicamente como medium para transmitir la verdad dada por una Entidad Superior[18].

Es la autoridad y no la verdad la que hace la ley[19]

Entender la autoridad como sostén o base de la verdad implica la asunción de: a) la posiblidad de decir la verdad, o mejor dicho, de que la verdad pueda existir; b) el dominio del asunto, una expertiz que legitime la capacidad de decir del sujeto; y c) la fiabilidad o confianza en el campo de la especialidad de quien lo dice; esto es, la autoridad sobre la verdad de las cosas, en alguien cualquiera le viene dado por su dominio y la confianza en ese campo. En ella es la historia de quien posee el conocimiento, su experiencia en ese dominio la que le ortoga legitimidad; esto es la autoridad como razón de ley[20].

Sapere aude (Atrévete a saber) [21]

La razón será a partir de un momento, la justificación suficiente que permita la validación y legitimidad de la verdad. Ésta no es otra cosa que la posibilidad de dar buenas razones para creer en lo que se dice, la posibilidad que tiene el sujeto de acercarse a la realidad y hablar sobre ella. No se trata de una verdad que le viene al sujeto, sino una realdad veritativa a base de esfuerzo; no somos llevados a ella, sino que funge con un instrumento que nos acerca, a condición de usarla correctamente y sabiendo lo que buscamos. La razón no es infalible, como no lo es la ciencia y mucho menos la política22.

---

17 Juan 8: 31-38.

18 Baggini, J. (2018). *Breve historia de la verdad*. Barcelona, España: Ático de los libros. Pag. 19-25

19 Mejía Pérez, A. (2015). Auctoritas. Res Publica. *Revista de Historias de las Ideas Políticas*, 18(1), 27-48. Pag. 25

20 Baggini, J. (2018). *Breve historia de la verdad*. Barcelona, España: Ático de los libros. pag. 27-34

21 *Ídem*.33

22 *Ídem* 43-48

La mejor demostración es, sin comparación, la experiencia, siempre que se atenga a las observaciones[23]

La indagación no es otra cosa que la búsqueda de relaciones entre las ideas y los hechos, nuestros objetos de conocimiento surgen de esta interación; es decir, la verdad es una correlación entre pensamiento y facticidad, ideas y hechos; lo que implica que existe la apertura para justificar esa relación, esto es, están sujetas a examen y rechazo.

La verdad es "el logos común a todos"[24]

La verdad es una red construida colectivamente y que nos habla de nuestro mundo; en su sentido holístico es la construcción que proviene de una empresa colectiva. Es una correlación de nuestras creencias, pero tambien de nuestra historia, de eso que somos en el lenguaje.

Comprender la realidad implica, entre otras cosas, la posibilidad de interpretar, "explicar o declarar el sentido de algo"; "encontrar las relaciones que guardan las cosas, extraer conclusiones en todas direcciones" que se abren al sujeto; es decir, "entender, alcanzar o penetrar algo"[25].

La comprensión es una participación en el significado común, es decir, el objetivo de toda comprensión y de todo entendimiento, es el acuerdo en el asunto. Esto es, "toda interpretación correcta debe guardarse de la arbitrariedad, de las ocurrencias y de la limitación de los hábitos mentales inadvertidos, y se fijará 'en las cosas mismas'"[26].

Según Hans-Georg Gadamer "La comprensión empieza cuando algo nos llama la atención"[27], pero además requiere una suspensión de juicios, que posee la estructura de la pregunta, pues cuestionar un prejuicio es hacer uso de él, para que contraste con otros y permita que éstos se expliciten, esto es, cuando cuestionamos nuestras opiniones, hacemos aparecer otros que hacen surgir la comprensión. Nuestra distinción de los prejuicios falsos de los verdaderos, la confrontación de los que posibilitan la comprensión de aquellos que no lo hacen, sólo es posible por medio de la pregunta. La cuestionabilidad de un prejuicio no implica que éste deba ser abandonado y suplido por otro, todo lo contrario, pues el que se le pueda cuestionar hace posible que surja la pretensión del otro perjuicio. Añade Gadamer:

> La esencia de la pregunta es el abrir y mantener abiertas posibilidades. Cuando un prejuicio se hace cuestionable, en base a lo que nos dice otro o un texto, esto no quiere decir que se lo deje simplemente de lado y que el otro o lo otro venga a sustituirlo inmediatamente en su validez[28].

Al contrario, en el momento en que se hace cuestionable, el prejuicio entra en juego, pues permite tener noticia de la pretensión de verdad del otro y hace ver su propia

23 *Ídem*. 49

24 López Sáenz, M. C. (Julio de 2002). Reflexiones sobre la verdad de la filosofía hermenéutica de H.G. Gadamer. A Parte Rei. *Revista de Filosofía*(22), 1 - 15. Obtenido de http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/verlopez.pdf pag. 2

25 Gadamer, H.-G. (2003). Verdad y método I. Salamanca: Ediciones Sígueme. Pag.326

26 *Ídem* 64

27 *Ídem*.69

28 *Ídem*. 369-370

historicidad. Esto es, el intérprete puede ver la unidad de la tradición y la historicidad de su comprender.

Implicaciones del concepto de verdad y su relación con la libertad

En eso consiste la libertad, en la posibilidad de hacer lo que uno quiera y la posibilidad de decir lo que uno desee[29]. ¿Pero hacer lo que el querer dispone, es aunténtica libertad? ¿No existe algún límite a la voluntad?

La libertad implica la posiblidad de poner orden en lo que uno hace, pero también la capacidad de disponer de lo que a uno le pertenece, sin que esto requiera el permiso o licencia de alguien más, es decir, no depender de otra voluntad[30].

Pero entonces ¿la libertad implica, el reino de la voluntad, la subjetividad, el deseo de hacer lo que uno dispone? No, pues la libertad, sin ley u orden no es libertad, sino arbitrariedad. La posibilidad de ser libres requiere la capacidad de reconocer la presencia del otro, de una vountad diferente a la propia, un querer que se enfrenta a lo que cada uno es.

No sólo se trata del ejercicio de decir con libertad lo que se piensa, sino de decir lo que es verdad, la que viene dada desde la realidad, pero que es construida mediante el diálogo consigo mismo, pero sobre todo un hablar con los demás. Pero ¿cómo distinguir la opinión pública, de la verdad construida a base del diálogo?

La opinión pública es lo que la mayoría cree que es necesario y puede coincidir con la verdad, pero no es necesariamente tal; pues ésta es participación, es diálogo, es apertura y juego (como interacción comunitaria), no es inmutable sino que se va dando, se va haciendo en la libre relación de las personas; pero en este juego es el poder el que límita la relación dialógica de la verdad, es la autoridad quien impone un límite a la comprensión y explicación de la realidad. No obstante ello, la verdad en libertad es una oportunidad de ser en comunidad.

La verdad no es patrimonio de una persona. El poder de decir las cosas no implica la posesión de ésta, sólo implica la imposición de una creencia particular; la verdad no es individual o grupal, sino que emerge de la relación en comunidad. Para entenderlo de una manera más amplia ésta no sólo es conocimiento, sino una relación que hace de los individuos otros, es una transformación de los sujetos.

La libertad de decir la verdad sólo es posible en comunidad, entendiendo ésta, como como el espacio que otroga la posibilidad de deliberación, lo que implica un diálogo en igualdad; es decir, existe una relación estrecha entre libertad, verdad e igualdad, pues la verdad sin diálogo entre iguales es imposición, lo que suprime la libertad.

La verdad sin libertad de decirla o manifestarla, no tiene realidad social; esta cobra relevancia cuando empieza a pronunciarse, cuando ocupa el espacio público, cuando se enuncia y denuncia. No hay libertad, ni igualdad si la verdad no sale a la luz. Pero no existe verdad sin el riesgo que la libertad implica; y no hay verdad sin búsqueda de igualdad.

Implicaciones de la libertad de decir la verdad. Análisis de las conductas implícitas en el ejercicio de la parresia (coraje de decir la verdad).

Lo esencial de la función parresiástica consistirá en indicar al sujeto cuál es su lugar en el mundo; por consiguiente, deberá pronunciarse acerca de lo que significa ser:

29 Foucault, M. (2017). *Discurso y verdad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina. Pag. 35
30 Acemoglu, D. e. (2020). *El pasillo estrecho*. Ciudad de México: Crítica. Pag.11

ser humano, el orden del mundo, la necesidad de las cosas; esto es, deberá ser capaz de manifestar cuáles son los elementos que dependen del sujeto y cuáles no; esto es, quien es capaz de disipar las iusiones, acallar los temores, expulsar las quimeras y decir al ser humano lo que verdaderamente es.[31]

Pero no se trata de decir sólo lo que se quiere, se trata también de saberlo expresar, el *parresiasta* posee el arte de conversar, la posibilidad de decir las cosas, de hablar como se debe, hablar de tal manera que se pueda mover el pensamiento del otro; pero además de saber decir, requiere encontrar el *kairos*, saber decirlo en el mejor momento, encontrar la oportunidad de manfestarlo para de esta manera mover el pensamiento; también requiere la capacidad de distinguir la *peristasis*, saber referirlo en la circunstancia en la que el sujeto pueda ser movido en su pensamiento[32].

La *parresia* implica una relación dialéctica: a) la existencia de un sujeto capaz de escuchar la verdad, que busca el cuidado de sí, pero que necesita la presencia de otro capaz de decirle algo; b) la existencia de una persona capaz de decir la verdad, pero que posea el hábito o la permanencia sobre su visión sobre la naturaleza de las cosas y las personas; c) coincidencia en la dirección hacia un mismo paradigma o esquema de vida, es decir, homología de las elecciones de existencia, constancia de sus modos de ver las cosas y unicidad de esquemas de vida[33].

La *parresia* es una actividad en la cual el que habla mantiene una relación con la verdad a partir de la franqueza, consigo mismo a partir del peligro, con la ley a partir de la libertad y el deber y con los otros a partir de la crítica de sí o la crítica de los otros[34].

El *parresiasta* cumple con tres condiciones: a) la posiblidad de expresar la verdad; b) la creencia en que en su decir se manifiesta la verdad; c) pero sobre todo el riesgo que implica el solo acto de hablar[35].

Pero cuando el *parresiasta* habla, no lo hace únicamente por sí o para sí, en su decir están involucrados más de un interés, se vuelve un medio o canal para expresar por alguien que no posee la posibidad de hablarlo; es el que posee el coraje, la valentía, la posibilidad de manifestar la verdad, actúa como portavoz de lo que otro no posee. No se trata de una sustitución de la posiblidad del reclamo legítimo, sino de la oportunidad de enfrentarse, de la capacidad de decir no, de la posibilidad de no estar de acuerdo, del valor para disentir.

El peligro de quien se enfrenta a la injusticia sabe por su misma naturaleza, o por su propia circunstancia ante cuáles acciones se coloca; quien se convierte en portavoz, quien alza la voz sabe que puede ser sometido a acciones que traigan por sí mismo mayores efectos contra sí o contra quienes le rodean o dependen de sí, es decir, puede convertirse en víctima de su propio decir.

Cuando el *parresiasta* habla no sólo dice lo que cree, piensa u opina, sino que maniesta la verdad, pero no una verdad para sí. Cuando dice, se manifiesta la capacidad de indentificar la injusticia de las acciones, la incapacidad para reconocer que no se posee la verdad, pero sobre todo la posibilidad de solidarizarse por lo que el otro es

31 Foucault, M. (2017). *Discurso y verdad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina. Pag. 47
32 *Ídem*. 48-49
33 *Ídem*. 50-55
34 *Ídem*. 85
35 Butler, J. (2020). *Sin miedo*. Barcelona: Penguin Rando House Grupo Editorial. Pag.6

incapaz de decir. Se trata de ese tipo de solidaridad, no como empatía; sino como el reconocimiento de que en el otro también se encuentre a sí mismo.

La valentía, el coraje de decir la verdad es una manifestación pública de oposición y disenso, pero sobre todo implica la posibidad de hablar por otros, la solidaridad frente a un poder irracional, arbitrario y obcecado que limita el pensamiento y su expresión. No se trata de ser sin razón, sino que la razón guíe y obtenga rumbo y camino para la verdad. Una certeza dada en comunidad.

Los límites y alcances de la libertad de decir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como bien sabemos, de conformidad con lo establecido por el artículo 1º constitucional, el Estado tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en este sentido, esta obligación del Estado, a través de todas y cada una de las autoridades que conforman las diversas instituciones y dependencias de los Poderes de la Unión, en el ámbito de su competencia, tendrán que adoptar, realizar e incluso omitir en determinado caso, acciones tendientes a satisfacer los derechos humanos consagrados en nuestra constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Precisamente, como parte de los derechos humanos de libertad encontramos todos aquellos mediante los cuales las personas pueden decidir sobre las opciones y actos que le dan sentido a su vida, los derechos de ejercicio profesional, de opinión, de petición, de asociación, de posesión de armas, de libre tránsito, de religión, de libertad de expresión y manifestación de las ideas.

Sobre este último, el artículo 6o. de la Constitución se establece los límites a la libre expresión: a) ataque a la moral, b) ataque a la vida privada, c) ataque a los derechos de terceros, d) provoque algún delito, e) perturbe el orden público; y para sostenerlos se han vertido algunos argumentos que permiten comprender por qué la libre expresión del pensamiento y de las ideas debe tener algunas excepciones a su ejercicio; uno de ellos es evitar conflictos, esto es, evitar que se vulnere la armonía social o el orden público; otro es el daño, conssitente en impedir el ataque a la vida privada, a la moral o el derecho de terceros; una más sería la protección de la dignidad humana, esto es, cuando se ponga en riesgo los valores y principios que constituyen nuestra naturaleza humana.

Este mismo artículo menciona también los alcances: a) libre acceso a información plural y oportuna, b) buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Pero ¿qué sentido tendría contar con documentos normativos de carácter constitucional, si los mecanismos para su protección y defensa son insuficientes para garantizar su disfrute? Se dirá mejor es tenerlo a que no existiera este derecho humano establecido en la Carta Magna y en Tratados internacionales. Pero ¿cuál sería la finalidad de estos si no se cuenta con instrumentos que posibiliten la libre expresión? Es justo por estas condiciones en las que vivimos que cobrá sentido la existencia del periodista como *parresiasta* de la sociedad actual. Pues si no existiera riesgo en el ejercicio de la manifestación de la verdad no sería un deber, sino un derecho político e individual como tantos otros.

Y es justo esa asunción del riesgo lo que nos permite afirmar que este derecho/deber de decir la verdad es una condición estructural para garantizar la protección de otros derechos fundamentales, pero sobre todo es una condición para el derecho humano a la igualdad; este ejercicio de decir la verdad y de informar, permite hacer evidente aquellos casos de desigualdad que vive la sociedad, y con ello se tomen acciones para su respeto y garantía, como parte de las obligaciones que el Estado debe cumplir.

La libertad de expresión: ¿Derecho o deber de decir la verdad en la sociedad democrática actual?

En un momento en el que los ciudadanos hemos sido reemplazados por datos, en el que el capitalismo de la vigilancia limita nuestras posibilidades de decisión, la labor del periodista como *parresiasta* de la sociedad actual se convierte más que en un derecho a la libre expresión en un deber de decir la verdad.

Hoy el periodista debe anunciar la verdad, pero sin que ello implique poner en peligro su vida, ni correr los riesgos que implica enfrentarse a todo tipo de poder. En las sociedades globalizadas, en las que los derechos humanos a libre expresión, a la información y a la comunicación no son sólo principios fundamentales de una sociedad democrática, sino que son las condiciones estructurales para alcanzar la igualdad.

En las sociedad actuales ya no se trata únicamente de garantizar los medios para que lo haga, es decir, establecer condiciones jurídicas y fácticas para que se pueda proteger el deerecho de decir las cosas; sino que aún con el poder en contra, el periodista debe asumir la gran responsabilidad de abrir el pensamiento, el deber de mover el juicio de los ciudadanos, no obstante no contar con los medios ni las medidas necesarias para hacerlo; estas condiciones adversas son las que lo que lo convierten en el *parresiasta* de la sociedad actual, papel que desempeñaban los maestros en la sociedad antigua; pero hablar con la verdad, decir la verdad hoy es un riesgo aun mayor, porque no se enfrenta únicamente al poder del gobernante, sino además a los poderes fácticos surgidos del capitalismo de vigilancia.

La libre expresión como pilar esencial de las sociedades democráticas, no sería posible sino va acompañada de la capacidad de decir la verdad; más aún la libre expresión vacía de contenido y finalidad no tiene razón de ser, pues no se trata de un derecho fundamental, sino de un deber primordial para garantizar la existencia de otros derechos fundamentales, se vuelve incluso en condición estructural para alcanzar la igualdad.

La igualdad en su sentido más esencial, es decir, el derecho humano de que las personas cuente con el acceso a las mismas condiciones para obtener una mejor calidad de vida; y es el conocimiento, la verdad una de esas condiciones, sin las cuales no podríamos gozar de ese derecho; por esa razón la libre expresión de las ideas y el pensamiento, la posiblidad de hablar con la verdad, tienen un vínculo estructural con el derecho a la igualdad, de tal forma que este no se alcanzaría si como sociedad no encontramos la manera de garantizar por todas las formas posibles nuestro derecho a contar con los medios y los intrumentos para conocer y decir la verdad.

Pero existe alguna implicación de hablar de libre expresión como derecho o conceptualizarla como deber, la diferencia es fundamental, los derechos son prerrogativas o facultades por las que incluso se cuenta con instrumentos jurídicos para garan-

tizarlos o protegerlos, pero el deber es mucho más abarcador, pues exige del sujeto de derecho actuar por encima incluso de su interés y seguridad personal; el periodista como *parresiasta* de la sociedad, tiene así no sólo el derecho de ejercer la libertad de decir la verdad, sino que tiene la obligación de mover el pensamiento de los demás para garantizar el acceso a la verdad. Así que la diferencia es fundamental, el periodista está comprometido con la sociedad porque su papel es revelar la verdad y es el *parresiasta* porque en esa labor se le va la vida.

Conclusiones

La encarnación de la *parresia* en el periodista actual implica el deber de decir la verdad, aun en las condiciones en las que no es posible garantizar su seguridad personal e incluso su vida. A diferencia del derecho a la libre expresión, el deber de decir la verdad que está implícito en la libre expresión es un acto que implica la superación del derecho individual, para conceptuarlo como un derecho colectivo, porque es deber del periodista el decir la verdad.

La libre expresión por esta razón dejará de ser únicamente un derecho político fundamental en una sociedad democrática, y será ahora una condición estructural para garantizar otros derechos humanos, especialmente nuestro derecho humano a la igualdad.

Por lo tanto, la única forma de generar las condiciones necesarias para que se garantice verdaderamente el derecho a la libre expresión del pensamiento y la verdad, es la eliminación de los mecanismos de control fáctico que impiden no solamente la manifestación de las ideas, sino la posibilidad de encontrar y decir la verdad.

Capítulo xi

El porvenir del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Una mirada latinoamericana

José de Jesús Chávez Cervantes

Resumen

El porvenir del derecho internacional de los derechos humanos transita necesariamente en reforzar los instrumentos e instituciones que a nivel supra constitucional se han edificado a partir de la construcción de lo que hoy podemos ya denominar, como la Constitución de la Tierra. En este sentido, frente a las intolerables y sistemáticas violaciones a los derechos y libertades fundamentales de todas las personas, se hace necesario, repensar alternativas desde una esfera internacional.

Palabras clave: Constitución, derechos humanos y libertades.

Introducción

El objetivo de este capítulo da cuenta, de algunos aspectos del derecho internacional de los derechos humanos. Del cómo, se ha visto fortalecido a través de la corriente denominada Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (ncl), donde se aspira que, a través de los diversos controles derivados de los tratados internacionales en materia de derechos y libertades fundamentales, limiten la actuación de los Estados y ser las guías vinculantes de toda su actuación.

Además, se hará un primer acercamiento con respecto a la propuesta teórica de Ferrajoli que ha denominado como la Constitución de la Tierra que, desde nuestro punto de vista, es el faro que guiará el porvenir del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Claro está, siempre y cuando los derechos quieran tomarse en serio por parte de los Estados.

Los primeros pasos del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano

Para abordar los primeros pasos del denominado Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, debemos tener presente que existen diversos niveles de análisis que complejizan acotar el universo de estudio, tal como sucede cuando se aborda el constitucionalismo moderno o neoconstitucionalismo. Incluso, el ncl es complejo de definir, de hecho, no existe un acuerdo unánime con respecto a su surgimiento, al grado, de que no se tiene claridad, qué Constituciones son las que podrían estar vinculadas de una u otra forma a esta corriente jurídica. De ahí, que el punto de partida es polisémico. No obstante, la comunidad académica que se ha dedicado al estudio y comprensión del

fenómeno jurídico del NCL, ha encontrado algunas "tendencias comunes"[1] de algunos de los procesos constituyentes germinados a finales del siglo XX hasta nuestros días. De hecho, hay quien ha identificado algunos elementos "articuladores"[2] del NCL, como es el caso del reforzamiento del derecho internacional de los derechos humanos.

Por otra parte, no hay que perder de vista, que el NCL es un fenómeno que surge más por reivindicaciones populares y movimientos sociales[3]. A diferencia del constitucionalismo moderno, aún no existen planteamientos teóricos más desarrollados. De ahí, que pudiera considerarse entonces que el NCL carece de cohesión y, sobre todo, de articulación para emprender un estudio al respecto pero que nos encontramos en un punto de construcción teórica. Sin embargo, tal como se ha dicho arriba, los rasgos comunes o articuladores, nos permitirán dar pie a nuestro análisis. Incluso, podría decirse que el NCL es "una corriente constitucional en periodo de construcción doctrinal"[4].

En esta misma línea De Sousa, se ha pronunciado afirmando, que "no solamente la refundación del Estado es algo muy embrionario y además reversible, sino que los instrumentos conceptuales, teóricos y metodológicos de que disponemos para analizarlo están todavía por formularse"[5].

Efectivamente, debido a la falta de cohesión de quienes estudian el NCL, desencadena distintas propuestas en torno al objeto de estudio, esto es, el NCL ha bautizado a una serie de procesos constituyentes tanto de los últimos años del siglo XX y la primera década del siglo XXI. Por citar un ejemplo de la amplitud del objeto de estudio, Rodrigo Uprimny considera que es posible encuadrar en torno a este fenómeno los cambios constitucionales que se han suscitado a partir de los años ochenta, en donde salta a primera vista Brasil (1988), Costa Rica (1989), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Colombia (1991), hasta Venezuela (1999), Ecuador (1998 y 2008), y Bolivia (2009). El autor en comento refiere que los ordenamientos señalados tienen un cierto "aire de familia" pues comparten rasgos distintivos que los diferencian de otros sistemas jurídicos que se gestaron en el pasado[6].

Sin embargo, el "aire de familia" que identifica Uprimny a criterio de Salazar Ugarte, es por demás tenue y a lo sumo "son primas lejanas"[7]. Al respecto, las constitucio-

---

1 Uprimny, R., "Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos", en: Rodríguez Garavito, C., (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa de pensamiento jurídico del siglo XXI*, ed. Siglo XII, Buenos Aires, 2011, p. p. 110.

2 Pazmiño Freire, P., "Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol*, n°67/68, p. 27.

3 En referencia a este punto véase: Zavaleta, M., *Lo Nacional-Popular en Bolivia*, México, ed. Siglo XXI, 1986, p. 16.

4 Viciano Pastor, R., Martínez Dalmau, R., "Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano", en: Viciano Pastor, R., (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 19-20. Al respecto, Acosta afirma que: "No es un punto de llegada, sino de partida para un proceso de construcción de un país sustentable en todos los aspectos". Se refiere a la Constitución de Ecuador. Acosta, A., "Siempre más democracia nunca menos: a manera de prólogo", en: Acosta, A., Mártinez, E., (eds.), *El buen vivir: una vía para el desarrollo*, ed. Abya-Yala, Quito, 2009, p. 19.

5 De Sousa Santos, B., *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, ed. Antropofagia, Buenos Aires, 2010, p. 107.

6 Uprimny, R., "Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos", cit., p. 126.

7 Salazar Ugarte, P., "El nuevo constitucionalismo latinoamericano (o un ornitorrinco jurídico)", en:

nes que señala Uprimny se tratan de ordenamientos que han sido objeto de reformas profundas y en otros casos, de reformas parciales; pero, lo que consideramos más interesante, es que algunas constituciones son resultado de procesos constituyentes más o menos democráticos[8]. En este sentido, es posible identificar constituciones que son producto de procesos constituyentes con un contenido que en términos De Sousa podrían denominarse como "transformadores"[9] o, siguiendo también el adjetivo de Viciano Pastor y Martínez Dalmau como "rupturistas"[10]. Incluso, hay quien se ha referido a las constituciones del NCL como "originadoras de un cambio paradigmático en el campo de la política", favoreciendo una tendencia con tintes interculturales y descolonizadores, lo que supondría una ruptura con el antiguo constitucionalismo "elitista"[11].

En todo caso, los criterios en común que aquí anunciamos, podemos encontrarlos tanto en la Constitución de Venezuela de 1999, la de Ecuador del 2008 y la de Bolivia de 2009[12]. La particularidad que guardan en común, en esencia tienen una orientación política muy particular, buscan acercar el poder al pueblo. Esto es, "un constitucionalismo desde abajo protagonizado por los excluidos y sus aliados, con el objetivo de expandir el campo de lo político más allá del horizonte liberal, a través de una ins-

ID., *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*, ed. Fontamara, México, 2013, p. 54.

8 Aquí es útil la distinción entre procesos constituyentes democratizadores y procesos constituyentes (o desconstituyentes) desdemocratizadores. Lo primeros, son aquellos que se surgen desde abajo y tienden a una distribución más o menos igualitaria. A diferencia, los segundos se caracterizan por ser fabricados desde arriba y, por consiguiente, tienen una naturaleza despótica o en pocas manos. Véase: Pisarello, G., *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, ed. Trotta, Madrid, 2014, p. 11.

9 De hecho, el autor hace referencia de un "constitucionalismo transformador" con carácter "contra-hegemónico". Asimismo, en igual sentido que Uprimny, distingue dos vertientes distintas en torno a las transformaciones que se ha gestado en el sur del continente americano, así: Estado como comunidad ilusoria y Estado de las venas cerradas. Más adelante veremos con más detalle. Véase: De Sousa Santos, B., *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, cit., pp. 53, 64. También: Ávila, S., *El neoconstitucionalismo transformador*, ed. Abya-Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2011.

10 Viciano Pastor, R., Martínez Dalmau, R., "Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano", cit., p. 30. Hay quien ha manifestado que las experiencias constituyentes de América Latina, invitan a repensar a la proclamación de un "nuevo ciclo evolutivo del constitucionalismo". Véase al respecto: Méndez López, J., Zaldívar Abad, M., "Revolución constituyente en América Latina: espina dorsal del constitucionalismo de los pueblos", en: Vicano Pastor, R., (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012, p. 107.

11 Wolckmer, A.c., Radaelli, S.m., "Refundación de la teoría constitucional latinoamericana: Pluralidad y descolonización", *Derechos y libertades*, n°37, pp. 31-50.

12 Al respecto, De Sousa Santos enfatiza los cambios políticos en Bolivia y Ecuador. Véase: *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur,* cit., p. 10. Los tres documentos constitucionales que advertimos, son el punto de referencia de análisis de algunos autores que han dedico tiempo al estudio del NCL. Véase: Salazar Ugarte, P., "El nuevo constitucionalismo latinoamericano (o un ornitorrinco jurídico)", cit., p. 55. Viciano Pastor, R., Martínez Dalmau, R., "Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano", cit., p. 35. Aunque los autores hacen referencia únicamente a Ecuador y Bolivia. Por otro lado, es innegable que tanto la Constitución de Colombia y Brasil, apuntalan en cierta medida como antecedentes significativos del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. No obstante, no son pues hasta las constituciones venezolana, ecuatoriana y boliviana donde se plasman cambios significativos. Al respecto véase: Villabela Armengol, C.M., "Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, n°25, 2010, p. 56.

titucionalidad nueva (plurinacionalidad), una territorialidad nueva (autonomías asimétricas), una legalidad nueva (pluralismo jurídico), un régimen político nuevo (democracia intercultural) y nuevas subjetividades individuales y colectivas (individuos, comunidades, naciones, pueblos, nacionalidades)"[13]. Ideal compartido desde las filas del constitucionalismo popular donde se considera que el "pueblo" debe recuperar o pasar un lugar más central en la vida constitucional del Estado, aunque en el NCL hay matices que más adelante abordaremos[14].

Aunque, dicho de otra manera, un elemento común que puede ser perfectamente identificado en las constituciones que conforman lo que puede ser denominado como una nueva familia en la historia constitucional de los países latinoamericanos, tiene que ver como eje transversal, el fundamento democrático que se cimentan las Constituciones latinoamericanas con exigencias populares que provienen de procesos constituyentes amplios y participativos, resultantes de rupturas con el régimen y sumergidos en su mayoría en referéndum tanto activadores como aprobatorios del texto constitucional producto precisamente de las distintas experiencias y asambleas constituyentes[15].

Ahora bien, los primeros pasos de la andadura del NCL puede rastrearse desde procesos constituyentes como el brasileño, en 1988, así como el colombiano en 1991[16]. Sin embargo, ha cobrado un nuevo impulso en las constituciones de Venezuela, Ecuador y Bolivia[17].

Ciertamente, existe un acuerdo generalmente aceptado que da inicio con la Constitución de Colombia debido a la similitud que guarda con las experiencias constitucionales posteriores y que prácticamente tiene dos notas en común: tanto su proceso constituyente como la innovación en cuanto a su contenido[18].

Antes, no debemos de perder de vista que las múltiples reformas constitucionales que se emprendieron en América Latina a principios de los años ochenta y noventa, propiciaron un reforzamiento a regímenes presidenciales autoritarios y populistas. Es decir, lo que Uprimny ha denominado como "cesarismo democrático"[19]. Lo an-

13 De Sousa Santos, B., *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur,* cit., p. 57.

14 Gargarella, R., "¿Por qué el constitucionalismo popular en América Latina?", en: Alterio, Ana Micaela, Niembro Ortega, R., *Constitucionalismo popular en Latinoamérica*, ed. Porrúa, México, 2013, p. XIII.

15 Sobre este punto, se ha hecho bastante énfasis, véase: Martínez Dalmau, R., "¿Han funcionado las Constituciones del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano?", *Derecho y sociedad*, nº51, 2019.

16 La Constitución colombiana ha sido bastante paradigmática pues combina la experiencia del constitucionalismo de posguerra (Portugal, Grecia y España), junto a desarrollo e iniciativas propias que han dejado huella de identidad en la fábrica constitucional de Latinoamérica. Portillo Valdés, J.M., *El constitucionalismo en América Latina*, ed. El Colegio de México, México, 2016, p. 245.

17 Tal como señala Quiroz Villalobos: "Hoy en día las cartas políticas venezolana, ecuatoriana y boliviana son consideradas las expresiones más claras y avanzadas de este nuevo estilo constitucional". Quiroz Villalobos, M., "Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano", Revista Derecho del Estado nº 44, septiembre-diciembre. 2019., p. 107.

18 Al respecto, Uprimny, R., "Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos, cit., p.126; Quirzoz Villalobos, M., "Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano", cit., p. 108.

19 Uprimny, R., "Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos", cit., p. 131.

terior desencadenó democracias en clave populista[20], desdibujando por completo el constitucionalismo en términos democráticos. Ahora bien, no obstante, las modificaciones constitucionales se acompañaron con un amplio fortalecimiento del poder presidencial, argumentado entre otras cosas "que es necesario fortalecer una voluntad de cambio capaz de superar desigualdades y exclusiones". En esta misma línea argumentativa, en su justo momento Nino ya había advertido este fenómeno, que ha denominado como "hiperpresidencialismo", mismo que afectan el "proceso epistémico de la democracia" alejando de manera considerable, las exigencias de una concepción deliberativa de democracia[21].

En todo caso, para los efectos de este estudio, consideramos el NCL ofrece cinco características que consideramos esenciales que vienen a contribuir la hipótesis de este conjunto de constituciones de tintes democráticos que aspiran a conformar una nueva familia en la historia constitucional de Latinoamérica, nos referimos: a) procesos constituyentes democráticos; b) rigidez constitucional; c) el control de constitucionalidad; d) derecho internacional de los derechos humanos y; e) la división de poderes[22].

Por cuestiones de espacio y, que además, buscamos en esta empresa, acentuar lo que consideramos el porvenir del derecho internacional de los derechos humanos, basta con mencionar, que será fruto de otras investigaciones, ahondar más en las otras características, por lo pronto, pasaremos a estudiar algunos argumentos que tienen que ver, con la amplia apertura que las experiencias constitucionales latinoamericanas, no obstante, ofreciendo algunas reflexiones y dudas con respecto a la legitimidad y vinculación jurídica de los diversos, tratados, convenios, protocolos, convenciones y pactos en materia de derechos y libertades fundamentales a escala internacional.

Primeras reflexiones del derecho internacional de los derechos humanos

Pues bien, al igual que muchas constituciones latinoamericanas, las constituciones consideras como parte del NCL adoptan un fuerte compromiso constitucional con respecto al denominado: derecho internacional de los derechos humanos. Optando por la constitucionalización de los tratados internacionales de derechos humanos y en algunos casos tienen preeminencia con respecto a la Constitución. La positivación de los derechos humanos de corte internacional se debe en todo caso a criterio de Gargarella por el retorno de la democracia a los países latinoamericanos, ya que necesitaron reconstruir sus constituciones expandiendo así sus derechos básicos, de ahí, que habilitaron tratados internacionales con el objeto de proteger los derechos que sistemáticamente fueron violados por los regímenes autoritarios que atormentaron en buena parte del continente americano[23].

20 Salazar Ugarte, P., "El nuevo constitucionalismo latinoamericano (o un ornitorrinco jurídico)", cit., p. 81.

21 Nino, C.S., "El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de democracia", en: VVAA., *El presidencialismo puesto a prueba*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1992, Madrid, p. 77. Una revisión en torno al origen del presidencialismo, véase, por ejemplo: CARPIZO, J., *El presidencialismo en México*, ed. Siglo Veintiuno editores, México, 2013, pp. 15-18.

22 Las notas características que se desarrollan son fruto de las distintas versiones que han sido destacadas como parte de un nuevo estilo constitucional.

23 Gargarella, R., "Dramas, conflictos y promesas del nuevo constitucionalismo latinoamericano", *Anacronismo e irrupción. Revista de Teoría y Filosofía Política Clásica y Moderna*, 2013, Vol. 3, n°4, cit., p. 251.

Ahora bien, es conocido que el derecho internacional de los derechos humanos se consolida a partir del 26 de junio de 1945, fecha en que se firmó la Carta de las Naciones Unidas, que entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. Lo anterior, significó un paso sumamente importante en materia de derechos humanos que, posteriormente, el 10 de diciembre, pero del año de 1948 surge la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Al respecto, Ferrajoli se ha referido a ambos documentos internacionales como un "embrión de constitución mundial"[24]. No obstante, Ferrajoli advierte que tanto la Carta de la ONU como la propia Declaración marcan el nacimiento de un derecho a escala internacional y el final del viejo paradigma. En efecto, en palabras del propio de autor italiano: "En el nuevo ordenamiento pasan a ser sujetos de derecho internacional no sólo los Estados, sino también los individuos y los pueblos: los primeros en cuanto titulares frente sus propios Estados de derechos humanos que les confieren la Declaración de 1948 y los Pactos de 1966; los segundos, en cuanto titulares del derecho de autodeterminación reconocido por el artículo 1 de esos mismos Pactos"[25].

Ciertamente, un paso que es de gran importancia a escala internacional se deriva por el reconocimiento de la subjetividad de los individuos, aunque no en plenitud, se consagra el poder reclamar a escala internacional y en algunos determinados supuestos de violaciones de derechos humanos, ostentando con ello una especie de legitimación pasiva para sufrir las consecuencias de la vulneración del derecho internacional[26].

A pesar de que el derecho internacional se encuentra aún en proceso de construcción y consolidación, hay que indicar tal como afirma Peces-Barba, que se trata de un proceso incompleto careciendo con ello de un poder político que en todo caso garantice su plena eficacia[27]. No obstante, en lo que respecta al caso de diversas experiencias constitucionales que conforman en NCL, se experimenta amplia apertura con respecto a los mandatos internacionales, de tal forma que hoy en día, existe un compromiso no exclusivamente político, sino desde una dimensión jurídica. Esto es, las constituciones han dotado a través de cláusulas de apertura constitucional, la fuerza vinculante necesaria e indispensable con el propósito que, de los tratados en derechos humanos, se respeten y se obliga a los Estados, que garanticen su cumplimiento.

Así las cosas, en la actualidad, se estiman un aproximado de 150 tratados internacionales en materia de derechos humanos[28]. El conjunto de documentos de carácter internacional que, sumados a la Constitución de cada Estado, se le denomina bloque

24 Ferrajoli, L., *Democracia y garantismo*, cit., p. 29.

25 Ferrajoli, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. P. Andrés Ibáñez; A. Greppi, ed. Trotta, Madrid, 1999, p. 145.

26 Sobre este punto Véase: Pastor Ridruejo, J.A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, ed. Tecnos, Madrid, 1994, pp. 209 y ss. Véase también: Nikken, P., *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo*, ed. Civitas, Madrid, 1987, pp. 65-75.

27 Al respecto, Peces-Barba lo ha denominado como el "proceso de internacionalización", siendo uno de los modelos de evolución histórica de los derechos fundamentales, además del proceso de positivación, generalización y especificación. Véase: PECES-BARBA, G., *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, p. 173.

28 Carbonell, M., *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, México, 2009.

de constitucionalidad. Expliquemos un poco al respecto. Pues bien, qué comprende la llamada teoría del bloque de constitucionalidad. Para responder la interrogante, debemos de comenzar diciendo que dicha teoría tiene su origen en Francia y prácticamente se basaba en dos elementos a considerar: las decisiones del Consejo Constitucional y las aportaciones de las doctrinas propias del país europeo. Es pues en la década de los 70s cuando en Francia se empezó a emplear la teoría del bloque de constitucionalidad con el objeto de revisar principalmente cuestiones administrativas[29]. Fue entonces el 16 de julio del año 1971, cuando el Consejo Constitucional de Francia reconoció que tanto el preámbulo de la Constitución de 1958 y varios documentos de la historia constitucional francesa, ostentaran fuerza jurídica. De hecho, en la actualidad en el país francés la teoría del bloque de constitucionalidad es utilizada para explicar que, la constitucionalidad no es exclusiva de lo que dicta la Constitución francesa, sino que es necesario que sean considerados aquellos documentos del derecho público francés histórico y contemporáneo. En definitiva, el bloque de constitucionalidad francés lo constituye: La Constitución de 1958 y su preámbulo; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; el preámbulo de la Constitución de 1946; y los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República, entre otros[30].

Siguiendo a Fix-Zamudio, el contenido del bloque de constitucionalidad puede ser divido al menos en cuatro segmentos. El primero de ellos se deriva de todo el andamiaje jurídico que se desprende del reconocimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El segundo comprende tanto la Carta Internacional de los Derechos Humanos, así como los Pactos Internacionales como lo son: el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ambos aprobados en el año de 1966. Además, cabe subrayar que cada uno de los pactos en mención, son acompañados de sus respectivos protocolos facultativos y del Pacto Internacional de Abolición de la Muerte. El tercer segmento del bloque de constitucionalidad, lo constituye aquellos instrumentos internacionales que reconocen derechos en concreto, además de los que protegen formas graves de violación a los derechos humanos. En este sentido, destacan los siguientes tratados: Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, de 1948; Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, de 1965; Desaparición Forzada de Personas (1966); Contra la Tortura y otros tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes (1987); Derechos del Niño (1989); Sobre Derechos Políticos, Discriminación y Violencia contra la Mujer (1952, 1984 y 1993). Por último, un cuarto y último segmento es comprendido por toda aquella jurisprudencia que se desprende de los tribunales de derechos humanos, originando con ello el denominado "dialogo jurisdiccional"[31]. Cabe subrayar que, en

29 Como apunta Salazar Ugarte, el concepto de bloque de constitucionalidad fue acuñado por el Francés Louis Favoreu. Véase: Salazar Ugarte, P., "El nuevo constitucionalismo latinoamericano (O un ornitorrinco jurídico)", cit., p. 73.

30 Fix-Zamudio, H., Valencia Carmona, S., *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, ed. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, pp. 10-11. Véase también: Herrerías Cuevas, I., Rosario Rodríguez, M., *El control de constitucionalidad y convencionalidad. Sentencias que han marcado un nuevo paradigma (2007-2012*), ed. Ubijus, México, 2012, p. 65-69.

31 Existe un amplio debate en torno a la figura del dialogo jurisdiccional que merece ulteriores estudios en torno a las bondades del ejercicio jurisdiccional entre diversos tribunales constitucionales, incluidos aquellos considerados de orden supraconstitucional.

el caso del Sistema Interamericano, la jurisprudencia que se deriva de la Corte debe ser considerada como fuente privilegiada y obligatoria para todos los Estados parte. De ahí que también, cobran especial relevancia la Corte Internacional de Justicia, la Corte Europea y los demás organismos de características similares[32].

En lo que compete a las constituciones del NCL, el bloque de constitucionalidad será constituido por la Constitución y las normas que se derivan de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, como son: tratados, convenciones y protocolos. Por tanto, se derivan importantes consecuencias jurídicas para los Estados, ya que no solamente existe la obligatoriedad jurídica de cumplir lo que dicen los tratados internacionales, sino que, además, algunos contemplan vinculación de carácter jurisdiccional, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[33].

Ciertamente, lo que queremos destacar con respecto a las constituciones del NCL, tiene que ver con el amplio reforzamiento que demanda tomarse en serio el derecho internacional de los derechos humanos, blindaje que se observa en el momento de detallar constitucionalmente los compromisos a escala internacional. En este sentido, uno de los tratados denominado Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales o también conocido como el convenio n°169 de la Organización Internacional del Trabajo, que ha sido ratificado casi de manera unánime por los Estados de América, reconoce que los pueblos indígenas deberán ser consultados antes de que el gobierno tenga la pretensión de llevar a cabo alguna reforma constitucional que pueda afectar sus derechos, de hecho la palabra consulta aparece hasta en siete ocasiones. Uno de los artículos que consideramos por demás emblemático es el 6°, que a la letra señala: Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

Consultar los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Al final del artículo en mención, se estipula que la consulta deberá efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias con el objeto de llegar a un acuer-

32 Fix-Zamudio, H., Valencia Carmona, S., *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, cit., pp. 11-13. En otro escrito el autor señala: "En relación con esta materia en la actualidad es posible afirmar que existen dos grandes categorías de sistemas de protección de derechos humanos a nivel internacional: A) el que podemos calificar como universal o mundial; B) los de carácter regional, que a su vez podemos dividir en tres subsistemas: a) el europeo; b) el interamericano; c) finalmente, el africano, que se encuentra en periodo de construcción". Fix-Zamudio, H., "Introducción a la protección internacional de los derechos humanos", en: VVAA, *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba. Entre la ética, la política y el derecho*, Vol. I, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, ed. Dykinson, Madrid, 2008, p.486.

33 Con respecto a la génesis y funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, véase: García Ramírez, S., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, ed. Porrúa, México, 2007. Por el objeto de nuestra tesis, no viene al caso desarrollar de manera amplia lo concerniente al surgimiento y desarrollo, así como las funciones de los distintos órganos supraconstitucionales que devienen de los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. En todo caso, hay que destacar la importancia en materia judicial en sede internacional, ya que se instalan varios tribunales jurisdiccionales que permiten otorgar una suerte de eficacia a los tratados. Al respecto, véase: Villán Durán, C., *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, ed. Trotta, Madrid, 2006.

do y lograr el consentimiento de las medidas propuestas. A pesar de no ser especialmente detallista el artículo de los presupuestos y el procedimiento del cómo se celebra una consulta que satisfaga tanto la buena fe, pero sobre todo, un consentimiento verdadero de los pueblos originarios y comunidades indígenas cuando se trate de alguna modificación en torno a sus derechos, el instrumento de la consulta es fundamental para quienes promueven el NCL, pues precisamente, uno de los ejes torales es la participación popular[34], es decir, acercar al pueblo en la toma de decisiones que les afecten, especialmente si se trata de derechos. Aunque en todo caso, la institucionalización de la participación ciudadana es y ha sido el principal problema, pues carece de reglamentación y por consiguiente de certeza del cómo y cuándo se debe participar[35]. Empero, la Convención sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, demanda lo que las nuevas constituciones plantean en mayor o menor medida, "la integración de sectores marginados históricamente, como es el caso de los pueblos indígenas"[36]. En esta línea argumentativa, la consulta forma parte de un corpus de derechos colectivos enmarcados indudablemente en el marco de la relación entre los estados y los pueblos indígenas[37]. Si bien es cierto que los pueblos ya contaban con el reconocimiento de algunos derechos, es innegable que la figura de la consulta que demanda la Convención es una institución que consolida lo que ha sido calificado como la "pesada herencia colonial"[38]. De ahí que incluso, aquellos estados que han avanzado en este rubro pueden caracterizarse como "Constituciones indigenistas"[39].

Lo anterior, se hace realidad en caso de que el derecho internacional de los derechos humanos sea tomado en serio. Esto es, que, en primer lugar, una vez que los Estados parte ratifiquen los tratados, no sea únicamente una adhesión política, sino que tenga fuerza jurídica vinculante para que el tratado sea lo más eficaz y los derechos que se contemplen puedan materializarse. Incluso, los tratados internacionales desafían las teorías tradicionales en las que se encuentra inspirado un principio que es fundamental para el Estado constitucional de Derecho, nos referimos precisamente al principio se supremacía constitucional que es fuente de inspiración de la teoría de Kelsen. Recordando la imagen de la pirámide con una estructura jerarquizada por grados o niveles de validez normativa, en la cúspide se encuentra la Constitución, de ahí que todas las demás normas se deben adecuar a su contenido como condición

34 Sobre este punto, véase: Salazar Ugarte, P., "El nuevo constitucionalismo latinoamericano (O un ornitorrinco jurídico)", cit., p. 79.

35 Al respecto: Pazmiño Freire, P., "Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano", cit., p., 30.

36 Viciano Pastor, R., Martínez Dalmau, R., "Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano", cit., p. 47.

37 Se argumenta, además, que: "se buscan superar el asimilacionismo y el integracionismo del pasado, y se fundamentan en el derecho de los pueblos a existir de una determinada manera, como sujetos colectivos de derechos con igual dignidad a los demás pueblos y nacionalidades". Mazariegos Rodas, M., "Consulta previa a los pueblos indígenas", *Eunomía. Revista en Cultura de Legalidad*, nº11, 2016-2017, p.222. Sobre este punto, véase también el trabajo de: Patiño Palacios, L., "Fundamentos y práctica internacional del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas", *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, Vol. 7, 2014, pp. 69-111.

38 Chivi, I., "El Órgano Judicial", en: VVAA., *Miradas. Nuevo texto constitucional*, ed. Vicepresidencia de la República-Universidad Mayor de San Andrés-IDEA Internacional, La Paz, 2010, p. 410.

39 Uprimny, R., "Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos", cit., p.128.

para que sean válidas. Además, de ser creadas por un procedimiento formal previsto por la Constitución. De tal forma, que el esquema kelseniano se ve cuestionado en el momento de confrontarlo con respeto al bloque de constitucionalidad ya antes abordado, pues salvando únicamente el requisito formal, la dimensión sustantiva es determinante para proporcionar validez a las normas. De ahí, que como afirma Salazar Ugarte: "lo que ahora cuenta para sancionar la validez de las normas ya no es la jerarquía piramidal a grados, sino una especie de jerarquía por contenidos"[40].

Sin embargo, las cosas no parecer ser tan claras a la hora de identificar a la Constitución como parámetro último de validez, ya que depende en todo caso, del contenido que se estipule en los diversos tratados de derechos humanos como es el caso del bloque de constitucionalidad, privilegiando con ello, un principio que se ha desarrollado en la normativa y jurisprudencia internacional, nos referimos al principio *pro persona*.[41] Así, tanto los intérpretes como los aplicadores del derecho deberán privilegiar la norma de derechos humanos que mayor protección otorgue. Independientemente de la ubicación que esta ostente en la estructura del ordenamiento, sino que se dará preferencia al contenido.

El porvenir del derecho internacional de los derechos humanos

Ahora bien, lo anterior sin duda alguna, propicia serias dudas e inconvenientes frente al universo de derechos que significa el que un Estado ratifique tratados internacionales en materia de derechos humanos. Pues en efecto, el elevado número de convenios intensifica las lagunas, incoherencias y hasta contradicciones entre las normas, lo que produce una inflación normativa causando caos y confusión en materia legislativa e interpretativa. Además, insistir en que probablemente una de las insuficiencias más importante que imposibilita un mejor desarrollo de los derechos humanos a escala internacional, es precisamente la inexistencia de un poder político supranacional con poderes plenos. En esta línea argumentativa, Peces-Barba ha señalado que: "un traslado del contractualismo clásico, como explicación del origen de la sociedad y del Estado, nos lleva a constatar que la comunidad internacional se encuentra en un Estado primitivo"[42].

Por su parte, Ferrajoli ha enfatizado que, si se desea tomar en serio lo consagrado en las cartas de derechos de carácter internacional y ser entonces auténticas normas y no simples declaraciones de derechos, es necesario entonces que la ausencia de garantías que ostentan sea reconocida tanto por la cultura política y jurídica como una

---

40 Salazar Ugarte, P., "El nuevo constitucionalismo latinoamericano (O un ornitorrinco jurídico)", cit., p. 74.

41 En referencia al significado y alcances del principio *pro persona*, véase: Caballero Ochoa, J.L., "La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona", en: Carbonell, M., Salazar Ugarte, P., (Coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, ed. UNAM, México, 2011.

42 Además agrega: "En la sociedad internacional contemporánea no existe legislador, juez, ni gobierno centralizado, de tal modo que las normas internacionales se aplican en un medio descentralizado, plural y muy heterogéneo, lo que dificulta notablemente, en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el control de cumplimiento de las normas internacionales, y la sanción en caso de incumplimiento, bien sea a través del mecanismo de responsabilidad internacional, o de las otras formas previstas en ese ordenamiento para el supuesto en que se incumplan las obligaciones internacionales". Peces-Barba, G., *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, cit., p. 177.

laguna que habrá de ser resuelta de forma obligatoria por la ONU y no tanto por los Estados que a ella se adhieren. Incluso el autor italiano, considera la posibilidad de un constitucionalismo mundial, en efecto: "No pienso en un improbable y no deseable gobierno mundial. Si no, de forma mucho más simple, en la perspectiva de una efectiva limitación de la soberanía de los Estados mediante el establecimiento de garantías jurisdiccionales contra las violaciones de la paz en el exterior y de los derechos humanos en el interior"[43]. De hecho, Ferrajoli señala que Kelsen ya en su tiempo tenía avanzada dicha idea en su libro denominado *La paz por medio del derecho*[44].

Esta tesis, tiene ya sus antecedentes en Kant por ejemplo, en su obra *Sobre la paz perpetua*, en donde busca justificar el desarrollo de lo que él ha denominado como una "federación de pueblos" o "federación de la paz". En palabras del propio Kant, el objeto de la federación "no se propone recabar ningún poder del Estado sino mantener y garantizar solamente la libertad de un Estado para sí mismo y, simultáneamente, la de otros Estados federados, sin que éstos deban por esta razón (como los hombres en estado de naturaleza) someterse a las leyes públicas y su coacción"[45]. De ahí que, la Declaración Universal representa a criterio de Bobbio "la conciencia histórica que tiene la humanidad de sus propios valores fundamentales en la segunda mitad del siglo XX. Es una síntesis del pasado y una inspiración para el porvenir, pero sus tablas no han sido esculpidas para siempre". De esta forma, al igual que como se ha visto con Ferrajoli, Bobbio instó en su momento que la comunidad internacional se enfrenta no solamente al problema proponer garantías válidas para que los derechos se hagan realidad, sino que deberán "perfeccionar continuamente el contenido de la Declaración, articulándolo, especificándolo y actualizándolo para no dejarlo cristalizar y momificar en fórmulas tanto más solemnes cuanto más vacías"[46].

El porvenir, del derecho internacional de los derechos humanos, desde nuestro punto de vista, gira en torno a las bondades que guarda el sistema interamericano de derechos humanos, pero nos gustaría enfatizar en el proyecto ferrajoliano que puede parecer un tanto utópico pero que asisten buenas razones para efectuarlo y que abundar en ellas, son materia de otro trabajo más profundo que se escapa de los alcances de este estudio.

El proyecto que propone Ferrajoli, se ha presentado en Roma el 21 de febrero de 2020, a través de una especie de "Constituyente Tierra", se presenta un esbozo que identifica una primera Constitución de orden mundial, con las cuestiones normativas más relevantes que habría que afrontar como humanidad. Al respecto, destacan tres observaciones al proyecto de la Constitución de la Tierra, que el propio autor italiano detalla como justificaciones para pensar en un probable constitucionalismo más allá del Estado.

43 Ferrajoli, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, cit., p. 153. En otro documento agrega: "Las dificultades que se oponen a la perspectiva de un constitucionalismo global no son, pues, de carácter teórico, sino de todas y solo de carácter político, ligadas a la defensa de intereses consolidados en el vacío de derecho y de garantías a su altura". Ferrajoli, L., *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, cit., pp.

44 Véase: Kelsen, H., *La paz por medio del derecho*, ed. Trotta, Madrid, 2017.

45 Kant, I., *Sobre la paz perpetua*, trad. J. Abellán, ed. Alianza, Madrid, 2012, p. 61. Al respecto, véase: Hegel, G.F., *Filosofía del derecho*, trad. A. Mendoza de Montero, Juan Pablos Editor, México, 1998, pp. 272-277.

46 Bobbio, N., *El problema de la guerra y las vías de la paz*, trad. J. Binaghi, ed. Gedisa, Barcelona, 2009, pp. 17, 140-141.

La primera tiene que ver con el hecho, de que tiene un sentido político la iniciativa, donde se busca establecer una serie de vínculos y límites a los poderes salvajes de los estados soberanos y de los mercados globales. Y, que, a través de este proyecto, se busca dar una respuesta racional y unificadora a las diversas emergencias planetarias, como pueden ser la ecológica, nuclear, la miseria y la hambruna que viven millares de seres humanos, lo que intensifica, la argumentación de un nuevo pacto constitucional entre todos los pueblos de la tierra. La segunda observación que hace el autor italiano, conectada con la primera, es una respuesta derivada de una propuesta teórica en torno a las grandes emergencias en curso, en el que se propone un modelo límite-regulativo al deber ser de la esfera pública a la altura de los desafíos que hoy día, amenaza la existencia de la propia humanidad. Y, la tercera observación, radica con las cartas constitucionales ya existentes. Como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sin embargo, la Constitución de la Tierra, a criterio del autor, es distinta, pues responde a problemas globales desconocidos en otras épocas, y pretende tutelar nuevos derechos y bienes vitales frente a nuevos poderes y agresiones impensables en el pasado[47].

Es evidente que la propuesta tiene varios matices que se insiste, deben ser abordados de forma más detallada. Lo cierto es, que este proyecto, marcará un antes y por supuesto, el porvenir de lo que hoy conocemos como Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se verá reforzado a través de un proyecto que implica el estudio y análisis de un primer esbozo de 100 artículos que conforman la llamada Constitución de la Tierra.

Reflexiones preliminares: una Constitución de la Tierra

Es prescindible enfatizar, las bondades jurídicas y de impacto de las cortes supraconstitucionales, provocando con ello, la enorme importancia de contar con mecanismos a escala internacional, y más por las terribles violaciones a los derechos humanos que en América Latina en las últimas décadas se han desencadenado de forma recurrente. Uno de los casos que puede considerarse como emblemático, ha sido el llevar a juicio al general Augusto Pinochet, lo que implicó que el estado chileno, propiciara apertura al derecho internacional de los derechos humanos. Antes, los responsables de tales abusos abrazaban absurdamente que, durante la vigencia del régimen de Pinochet, se aplicó el derecho existente. Finalmente, el ejemplo chileno incentivó cambios importantes, pero, sobre todo, una nueva actitud si se quiere en términos políticos frente a los mecanismos regionales de protección de derechos. Además del caso Pinochet, podrían mencionarse también la decisión de la Corte en el caso de "Barrios Altos vs. Perú" del año de 2001, en donde la Corte supraconstitucional consideró inválida la amnistía que se otorgaba por el gobierno peruano de Alberto Fujimori, a quienes en su momento participaron en la masacre de "Barrios Altos".

Podemos seguir citando sentencias donde el funcionamiento de la Corte interamericana ha sido crucial para redirigir el marco de protección de los derechos. Empero, insistiendo un poco con la ausencia de credenciales democráticas por parte de la Corte, lo anterior no quiere decir que debamos negar la autoridad de organismos in-

47 Ferrajoli, L., *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, ed. Trotta, España, 2022, pp. 127-128.

ternacionales que buscan en todo caso ser herramientas para la defensa y protección de los derechos. Lo que aquí se ha cuestionado, tiene que ver con el cómo podemos acercar al pueblo no solamente por una cuestión de legitimidad democrática, sino que consideramos que este tipo de mecanismos tienden a minimizar cualquier intento de mecanismos participativos por parte de la ciudadanía, incluso direccionar algunas propuestas de características dialógicas.

En todo caso, lo que se defiende, es la búsqueda de una construcción constitucional que permita la presencia más o menos regular del pueblo en la vida de un Estado[48]. De esta forma, subrayar la Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que prevé la consulta pública en caso de que los gobiernos lleven a cabo reformas que afecten sus derechos. Mecanismo, que ofrece la oportunidad a los Estados que han ratificado dicha convención, a implementar consultas ciudadanas que asientan establecer mecanismos de participación ciudadana sólidos y así evitar el "desacople entre derecho y "pueblo"[49].

En este sentido, y como reflexión final, el porvenir del derecho internacional de los derechos humanos transita en tomarse en serio los derechos y libertades fundamentales a través de valorar la posibilidad, de construcción de una Constitución de la Tierra. Pareciera utópico pensar en un ordenamiento que doblegue los poderes salvajes a los que se enfrente hoy en día la humanidad. Lo que estamos completamente seguros, es que vamos en camino a la extinción de cualquier forma de vida humana, sino hacemos algo por la salud del planeta en el que vivimos. Por tanto, habrá que frenar, de manera urgente, a través de límites constitucionales, las diversas catástrofes que a escala nacional, no se ha podido limitar. El porvenir, entonces, transita en repensar los medios y controles que van más allá del Estado y, de ser posible, que sean lo más legítimamente democráticos posible.

48 Esta última idea es propia del llamado constitucionalismo popular. Aunque hay que decir, que una de las características de ésta doctrina tiene que ver con su afrenta a la supremacía constitucional y la visión en torno a que los jueces son los mejores intérpretes constitucionales. Véase: Tushnet, M., "Non-Judicial Revie", *Harvard Journal on Legislation*, vol. 40, 2003, pp. 453-592. Como bien señala Niembro Ortega, el constitucionalismo popular es una propuesta norteamericana que surge a raíz del activismo conservador durante el Tribunal Rehnsquist, que vino a romper entre el activismo del pueblo y la revisión judicial a partir del bien conocido New Deal. Niembro Ortega, R., "¿Qué es el constitucionalismo popular? Una breve referencia al uso de las fuerzas armadas en México como fuerzas de seguridad", en: Alterio, Ana Micaela; Niembro Ortega, R., *Constitucionalismo popular en Latinoamérica*, ed. Porrúa, México, 2013, p. 4.

49 La última frase es de: Gargarella, R., "Prólogo", en: Alterio, Ana Micaela; Niembro Ortega, R., *Constitucionalismo popular en Latinoamérica*, ed. Porrúa, México, 2013, p. XV. Véase también, de forma más detallada: Gargarella, R., "Recuperar el lugar del "pueblo" en la Constitución", en: Gargarella, R., Niembro Ortega, R. *Constitucionalismo progresista: retos y perspectivas. Un homenajea a Mark Tushnet*, ed. UNAM, México, 2016, pp. 49-53.

Segunda sección
Derecho Internacional Humanitario

Capítulo xii

Niñas, niños y adolescentes. Víctimas silenciosas en la guerra invisible contra la delincuencia organizada en México

María Eugenia Villalobos Ruvalcaba

Resumen

Es indudable que nuestro país está atravesando por una crisis de violencia, consecuencia de la delincuencia organizada que impera ante la falta de un Estado de Derecho. Esta alarmante situación golpea de manera inmensurable los Derechos Humanos de las Niñas, Niños y Adolescentes de México, situación de la que poco se habla y peor aún, nada se actúa.

En el marco de esta urgencia, se escribe el presente capítulo, cuyo fin último es la toma de medidas por parte de las autoridades y de la sociedad en general tendientes a proteger ampliamente a nuestros infantes.

Tomando en cuenta que la concientización humana resulta un factor elemental para generar un cambio mediante la actuación de la sociedad en conjunto, se otorgan cifras de diversos informes, entrevistas, y datos de índole internacional que buscan mostrar al lector o lectora la realidad social que están viviendo las Niñas, Niños y Adolescentes del país.

Finalmente, de manera natural se evidencian las actitudes pasivas de las autoridades junto con la violación a los Derechos Humanos que éstas cometen sistemáticamente con motivo de sus omisiones, sobre todo aquella que versa en desconocer las obligaciones internacionales que como Estado tienen ante el conflicto armado no internacional por el que está atravesando México.

Palabras clave: Violación a Derechos Humanos, Niñas, Niños y Adolescentes, Delincuencia organizada, Conflicto Armado No Internacional.

Puede afirmarse que el fenómeno de la guerra ha coexistido con el hombre. A lo largo de la historia universal se han librado infinidad de enfrentamientos bélicos, lo que ha suscitado la necesidad de reglamentar aspectos cruciales en la conducción de las hostilidades[1] ya que incluso en caso de guerra, resulta preciso limitar el sufrimiento humano; principio que ha sido inspirado la elaboración de diversos compromisos internacionales y ha permeado en el orden jurídico internacional a efecto de que sean considerados requisitos mínimos que garanticen la protección de la población civil.

Con la internacionalización y consolidación de los derechos humanos, se ha priorizado el papel de los Tratados Internacionales, lo que ha repercutido directamente

1 Salmón, Elizabeth. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2004, p. 58.

en la tendencia de los Estados a velar por el cumplimiento de los derechos en ellos contenidos.

Es una realidad que durante años México ha vivido una ola de violencia, misma que ha sido encaminada y acrecentada principalmente por los grupos delincuenciales que residen en el interior de nuestro Estado. Esta crisis exige la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario para poder contrarrestar las repercusiones aparejadas a este fenómeno.

Contexto de Guerra en México

En México, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras paralelas de poder[2]. No se reconoce la existencia de una guerra, pero constantemente los gobernantes la usan en sus discursos.[3]

La delincuencia organizada debe de ser considerada como una de las mayores amenazasen contra de la seguridad humana, ya que impide el desarrollo social, económico, político y cultural de las sociedades. Es un fenómeno multifacético, que se manifiesta en diferentes actividades, entre las cuales cabe destacar el tráfico de droga, la trata de seres humanos, el tráfico de armas, la trata de migrantes y el blanqueo de dinero.[4]

Es indudable, lo confirmamos todos los días a través de las noticias, México está enfrentando una guerra contra la delincuencia organizada; una guerra que, aunque oficialmente no se acepte, existe. Todos los días identificamos nuevas víctimas, producto de homicidios, masacres, desapariciones, fuegos cruzados, balas perdidas y un gran etcétera que acarrea como consecuencia un profundo dolor y el temor de todos los mexicanos cuyo anhelo principal es gozar de paz y tranquilidad.[5]

Este combate que no ha logrado sucumbir, sino todo lo contrario, y con ello no sólo aumenta el desmedido pavoneo de los criminales, haciendo gala de su poderío, sino también el temor de la ciudadanía de convertirse en una cifra más y padecer el azaroso destino de quienes desaparecen o sufren en carne propia las muertes provocadas por el crimen organizado.

Entre las víctimas inocentes se encuentran Niñas, Niños y Adolescentes, vulnerables, pues dependen completamente de los adultos para su alimentación, cuidado y protección. Son nuestro futuro y mayor tesoro, pero desgraciadamente, sufren y son afectados directa o indirectamente por los hechos cotidianos de inseguridad a los que no queremos ni debemos acostumbrarnos. Esta lucha encarnizada, les arrebata a sus padres, madres, hermanos, quienes mueren o desaparecen y les deja heridas profun-

2 Ortega Velázquez, Elisa y otros. *Estudio niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado en México*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019.*p. 96.*

3 Geremia, Valeria. *Infancia y Conflicto Armado en México*. México: Red por los Derechos Infancia en México, 2011, p. 9.

4 *Ibídem*, p. 25.

5 Como ejemplo, el día 17 de mayo del 2022 hubo 100,000 desapariciones registradas oficialmente en México, lo cual fue catalogado por expertos en derechos humanos de la ONU como una muestra del patrón prologando de impunidad que se vive en el país. Véase en *"México: El oscuro hito de 100,000 desapariciones refleja un patrón de impunidad, advierten expertos de la ONU"* consultable en el siguiente link*: https://www.ohchr.org/es/statements/2022/05/mexico-dark-landmark-100000-disappearances-reflects-pattern-impunity-un-experts*

das, difíciles de sanar, convirtiéndolos en presa fácil para los grupos delincuenciales, quienes se aprovechan completamente de su fragilidad.

En el informe realizado por Graça Machel, comisionada por parte del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, presentado en el Quincuagésimo Primer Periodo de sesiones de la Asamblea General, se precisó que millones de niños se ven envueltos en conflictos de los que no son simplemente testigos, sino el objetivo.[6]

Los factores de riesgo, se presentan con mucha más frecuencia en las áreas más pobres, donde hay menores posibilidades de empleo, educación y las condiciones de vida son más difíciles. Problemas como adicciones, depresión, deserción escolar y hasta suicidios en familiares originan que las niñas, niños y adolescentes estén solos, desorientados y no tengan definido su rumbo. Cuando la falta de opciones de vida se combina con el fácil acceso a las drogas y las armas, y la violencia impregna el vecindario, unirse a la delincuencia organizada es una opción tentadora. De manera significativa, muchos niños y niñas describen esa opción como la única. El crimen les ofrece recompensas, reconocimiento y el dinero que no encuentran en la sociedad de manera legal.[7]

Además, el crimen organizado está teniendo un impacto cultural sobre la infancia, ya que su identidad se está transformando, en querer ser el líder de grupo criminal, en exaltar los actos de los delincuentes y en querer emularlos.[8]

Niñas, niños y adolescentes se convierten en potenciales integrantes de los cárteles a causa de la pobreza, la exclusión y la discriminación en la que se encuentran. La delincuencia organizada aprovecha su situación de desamparo y los explota económicamente al convertirse en el único medio de subsistencia de muchos de ellos, poniendo en riesgo su vida y dada la inmadurez propia de la edad, la vida de otras personas.

Si bien, no se cuenta con números precisos de los menores de edad involucrados, se cree que hay aproximadamente 30,000 participando como espías, combatientes, mensajeros, cocineros y trabajadores sexuales.[9]

Algunos comandantes han observado la conveniencia de agregar niños soldados a sus filas porque son "más obedientes, no cuestionan las órdenes y son más fáciles de manipular que los adultos".[10]

Al respecto, un estudio realizado por Reinserta, titulado: *Niñas, niños y adolescentes reclutados por la delincuencia organizada* revela que los grupos criminales los reclutan ya que acatan órdenes de manera adecuada, no exigen tanto como un adulto y transportan y usan con facilidad las armas y las municiones que se les brindan[11].

6 Organización de las Naciones Unidas. *Promoción y Protección de los Derechos del Niño Repercusiones de los Conflictos armados sobre los niños*. Agosto de 1996. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/51/306&Lang=S

7 Geremia, Valeria. *Infancia y Conflicto Armado en México*. México: Red por los Derechos Infancia en México, 2011, p. 36.

8 *Idem*.

9 Pérez Ochoa, Sandra Berenice y otros. *Niñas, niños y adolescentes reclutados por la delincuencia organizada*. reinserta.org, s. f.,p. 57.

10 Brett, Rachel. *Children: The invisible soldiers*. Stockholm: Rädda Barnen, 1996, p. 88.

11 Pérez Ochoa, Sandra Berenice y otros. *Niñas, niños y adolescentes reclutados por la delincuencia organizada*. reinserta.org, s. f.,p. 57.

Con el tiempo, se ha hecho más fácil reclutar a niños como soldados debido a la proliferación de armas ligeras de bajo costo. Anteriormente, las armas más peligrosas eran pesadas o muy complejas, pero ahora algunos fusiles son tan livianos que cualquiera puede acarrearlo y tan sencillos que un niño de 10 años puede desarmarlos y volverlos a armar. El comercio internacional de armamentos ha creado fusiles de ataque baratos y de fácil adquisición, de modo que las comunidades más pobres tienen ahora acceso a ciertas armas mortíferas capaces de transformar cualquier conflicto en una masacre sangrienta. En Uganda, puede comprarse una ametralladora automática AK-47 por el precio de una gallina y en el Norte de Kenia cuesta lo mismo que una cabra[12].

Otra de las ventajas que ven los delincuentes del reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes, es que el sistema de justicia especializado es mucho menos severo que el que se aplica a los adultos, ya que éstos no pueden ser procesados, por lo que serán enviados a Centros Tutelares para Menores de edad, donde su permanencia será más corta.

Es preciso subrayar que este grupo poblacional no debe ser considerado como infractores de la ley penal, al deberse comprender que son víctimas por parte del crimen organizado desde una edad muy temprana, frecuentemente de orígenes empobrecidos y marginados o inclusive huérfanos o separados de su familia.[13]

Por ello, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, ofrece parámetros para que los niños que han sido reclutados, detenidos o que se enfrentan a un proceso judicial sean tratados como lo que son, niños que pertenecen a un grupo socialmente vulnerable. [14]

En ese sentido, la Doctora Helen Durham, Directora de Derecho Internacional y Política del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), exhortó a todos los Estados a cumplir el Protocolo Facultativo referenciado, y a refrendar los Principios y Directrices sobre los Niños Asociados a Fuerzas Armadas o Grupos Armados.[15]

Múltiples son los casos y evidencias en las que los niños han sido víctimas de la delincuencia organizada, empero existen otros hechos que desconocemos por estar ocultos y que la autoridad aparenta ignorar, tal es el caso de la gran mayoría de desapariciones, secuestros, desplazamientos poblacionales, atracos de tierra, cobro de piso y esclavitud para el cultivo de amapola o marihuana en los cuales, el código de silencio se convierte en la norma imperante.

Sus gritos no se escuchan, pero calan hondo en todos los mexicanos. Esta guerra al narcotráfico y a la delincuencia organizada que no se reconoce como tal, no da tregua para sanar heridas físicas, psicológicas o emocionales y sexuales de nuestros niños a quienes asesinan, secuestran, golpean, asustan, ofenden y humillan. No tiene

12 Organización de las Naciones Unidas. *Promoción y Protección de los Derechos del Niño Repercusiones de los Conflictos armados sobre los niños*. Agosto de 1996. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/51/306&Lang=S

13 *Idem.*

14 NACIONES UNIDAS. *Expertos: Los Estados deben proteger a los niños y reforzar la reunificación familiar*. Naciones Unidas. Marzo de 2022. https://www.ohchr.org/es/stories/2022/03/experts-states-must-stop-failing-children-and-strengthen-family-reunification

15 *Idem.*

reglas, ni respeto a tratados o convenios, tampoco da señales del más mínimo sentido de humanidad; sus víctimas se encuentran completamente abandonadas a su suerte, suscitando un clima de terror, donde la violencia se convierte en la única constante que nos ha quitado la paz y seguridad.

Factores de riesgo y consecuencias de afectación a los derechos humanos en las niñas, niños y adolescentes. Cifras y estadísticas

En numerosos casos los efectos de los conflictos armados en la vida de los niños son invisibles. El origen de los problemas de muchos niños afectados por los conflictos permanece oculto. Tal vez vivan apartados del público en Instituciones o, como sucede en el caso de miles de niños que están solos y han quedado huérfanos se convierten en niños de la calle o en víctimas de la prostitución. Los niños que han perdido sus padres, suelen experimentar humillaciones, rechazo y discriminación durante años, tal vez sufren en silencio y su inseguridad y temor son inconmensurables[16].

Graça Machel señala que es posible que los niños soldados tengan dificultad en desasociar la idea de que la violencia es un medio legítimo de alcanzar los objetivos propios, aun cuando la experiencia de participar en la "causa" haya sido positiva – como le sucedió a muchos jóvenes que se identificaron con la lucha contra el Apartheid y encontraron significado en esa lucha- la transición de un estilo de vida no violento será difícil, particularmente porque las frustraciones de la pobreza y la injusticia continúan.[17]

Es relativamente poco lo que se sabe acerca de los efectos psicosociales a largo plazo de las guerras civiles prolongadas de los últimos años. La pérdida de los padres y otros parientes cercanos deja una impresión que dura toda la vida y que puede afectar dramáticamente su evolución. Durante la conmemoración del quincuagésimo aniversario de la Segunda Guerra Mundial, muchas personas recordaron el dolor y la pena que habían sentido de niños ante la pérdida de seres queridos y contaron como esas pérdidas seguían afectándolos.[18]

La Alianza por la niñez Colombiana en su informe de seguimiento a la implementación de recomendaciones del Comité de los Derechos del niño, señala que algunas de las secuelas psicosociales que presentan los niños víctimas del conflicto armado son temor, desprotección, agresividad, ansiedad y bajo rendimiento escolar.[19]

El artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño contempla que toda recuperación y reintegración social de un niño víctima de conflicto armado deberá llevarse a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto y la dignidad del mismo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no es posible reintegrar a su núcleo social a los niños de forma exitosa, al resultar sumamente difícil para ellos crear una identidad diversa a la de soldados. Además, muchas veces esas familias u hogares de

16 Organización de las Naciones Unidas. *Promoción y Protección de los Derechos del Niño Repercusiones de los Conflictos armados sobre los niños*. Agosto de 1996. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/51/306&Lang=S

17 *Idem*.

18 *Idem*.

19 Carvalho, Gloria y otros. *Niñez víctima en un conflicto armado que aún persiste*. Bógota: Alianza por la niñez colombiana, noviembre de 2018. http://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2018/10/Ninez-victimas-de-un-conflicto_29-10-18.pdf.

las que fueron separados, ya no existen a su regreso o incluso fueron ellos los que los alentaron a ser parte.

Para la Comisión Interamericana de Derechos, otra circunstancia que evidencia la afectación a los derechos de la infancia es el aumento significativo de casos de desaparición forzada, los cuales se presentan en un clima extremo de inseguridad provocado por el fenómeno de delincuencia organizada. Dicho organismo sostiene que las regiones donde existe mayor incidencia de grupos armados criminales, se ha afectado la prestación de los servicios más básicos, impidiendo a Niñas, Niños y Adolescentes el acceso optimo a los servicios de salud.[20]

La manera en que éstos respondan al estrés de los conflictos armados dependerá de sus propias circunstancias particulares, así como a factores individuales como edad, sexo, personalidad, antecedentes personales, familiares y culturales. Habrá otros factores que estarán vinculados a la naturaleza de los hechos traumáticos como su frecuencia y duración. Los niños que sufren de estrés muestran una amplia gama de síntomas como una mayor ansiedad de la separación y retrasos en el desarrollo, perturbación del sueño y pesadillas, falta de apetito, comportamiento retraído, falta de interés por jugar y, entre los niños de menos edad, dificultades de aprendizaje. Entre los niños de más edad y los adolescentes las respuestas al estrés pueden incluir reacciones como un comportamiento agresivo y depresiones.[21]

Normatividad Protectora de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes

Ante la situación de violencia descrita en los dos apartados anteriores, resulta urgente la actuación por parte Estado con la finalidad de mitigar las afectaciones que la delincuencia organizada está generando.

Dicho proceder debe hacerse tomando en cuenta que las Niñas, Niños y Adolescentes se encuentran sujetos a la protección de sus derechos, a través de la normativa interna de cada Estado y la normativa internacional aplicable. Tal es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, tratado internacional de derechos humanos que ha recibido la más amplia ratificación. A través del mismo, los Estados se comprometieron a adoptar "*todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger a la infancia contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual*".[22]

En virtud de la suscripción y ratificación de la citada Convención, el mundo ha reconocido que los derechos de la infancia comprenden necesidades básicas, siendo una de éstas, recibir protección cuando existan amenazas de conflicto, la cual exige su ejercicio mediante la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

A manera más específica, los artículos 38 y 39 de la Convención sobre los Dere-

20 Ortega Velázquez, Elisa y otros. *Estudio niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado en México*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019.p. 209

21 Organización de las Naciones Unidas. *Promoción y Protección de los Derechos del Niño Repercusiones de los Conflictos armados sobre los niños*. Agosto de 1996. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/51/306&Lang=S

22 Véase en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño , consultable en el siguiente link: https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf

chos del Niño establecen de manera contundente la obligación que tienen los Estados Parte de aplicar normas de Derecho Internacional Humanitario que atiendan a los conflictos armados mismas que sean pertinentes para las Niñas, Niños y Adolescentes, así como la utilización de medidas para mitigar las consecuencias derivadas de los conflictos armados.[23]

En ese orden de ideas, es que deben considerarse los cuatro Convenios de Ginebra, mismos que figuran entre los pocos tratados internacionales que han recibido ratificación universal; esencialmente tienen como objetivo mitigar las consecuencias de la guerra y de los conflictos armados que se presentan alrededor del mundo y por ello, reflejan un poderoso elementos de las exigencias básicas humanas: la obligación de protegernos mutuamente.[24]

Dichos convenios, en especial el relativo a la protección de las personas civiles, contemplan de manera general actos tendientes a la mitigación de las repercusiones de la guerra, y a su vez, dotan de contenidos muy específicos referentes a las medidas especiales a tomar en protección de las Niñas, Niños y Adolescentes. Circunstancia que propicia un ejercicio de convencionalidad e interpretación conforme, pues ambos instrumentos internacionales operan conjuntamente para garantizar la protección más amplia posible.

Son dos sus escenarios de aplicación:

El primero de ellos, atiende a los Conflictos Armados Internacionales, los cuales, de conformidad con el artículo 2 común de los Convenios de Ginebra se *"aplicará en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra. El convenio se aplicará también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar"*.[25]

De igual manera, los Convenios de Ginebra tienen ámbito de aplicación en los Conflictos Armados No Internacionales, los cuales se encuentran contemplados en el artículo 3 común de los mismos, en donde se establece: "*en caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar como mínimo, las siguientes disposiciones…"*.[26]

Lamentablemente, en lo que ve al segundo escenario de aplicación, lo que se cita es lo único que la convención menciona respecto a los conflictos generados de manera interna, lo que deja un vacío de aplicación a la norma, que trae aparejada la oportunidad de que los Estados Parte puedan decidir si algún conflicto suscitado dentro de su territorio encuadra dentro de esta categoría y como consecuencia a esta arbitrariedad dar complimiento o no, a las obligaciones generadas como motivo de la Convención.

---

23 Véase en artículos 38 y 39 de la Convención de los Derechos del Niño, consultable en el siguiente link: https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf

24 Naciones Unidas. *Simposio sobre "Parar la guerra contra los niños*". Naciones Unidas, 16 de mayo de 2019. https://www.ohchr.org/es/2019/05/stop-war-children-symposium

25 Véase en el artículo 2 común de los Convenios de Ginebra, consultable en el siguiente link: https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/convenios-gva-esp-2012.pdf

26 Véase en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, consultable en el siguiente link: https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/convenios-gva-esp-2012.pdf

Esto constituye un escenario de ambigüedad que se traduce en una circunstancia considerablemente grave: falta de elementos objetivos que permitan arribar a la conclusión de si la situación interna de un país amerita o no, la aplicación de los Convenios de Ginebra.

Lo anterior permite reflexionar sobre dos circunstancias: la primera, ¿Qué motiva la falta de inclusión de elementos objetivos dentro del artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra a fin de definir que debe ser considerado como un conflicto armado no internacional? Y la segunda, ¿la situación de violencia motivada por las organizaciones delincuenciales en México debe ser considerada como un Conflicto Armado No Internacional?

Para efecto de dar respuesta a estas dos interrogantes vale la pena remontarnos a la creación histórica de estos Convenios y a su vez realizar un análisis del escenario que se estaba viviendo al momento del debate de los mismos.

Datan del año 1949, época en la que a nivel mundial se vivían las consecuencias de la segunda guerra mundial provocadas por la inaplicación de las "Conferencias de Paz". Por lo que, con el detonante de este conflicto armado, los países alrededor del mundo buscaron la creación de un organismo de aplicación global que realmente contrarrestara la crisis humanitaria, consecuencia de los conflictos armados entre países.

Sin embargo, el lector no debe perder de vista la evolución que la sociedad mundial ha tenido desde 1949 hasta la época contemporánea, siendo una realidad que los conflictos armados entre países van en descenso y paralelamente, los conflictos armados internos han tenido un crecimiento de manera exponencial.

Por esto, aun cuando podemos decir que la creación de los Convenios de Ginebra tuvo como móvil el escenario mundial de conflictos entre dos o más Estados Nación, lo cierto es que, a través de dichos instrumentos jurídicos fue reconocida la probabilidad de que se generaran Conflictos Armados No Internacionales, debiendo ser atendidos con la misma urgencia y necesidad que los Conflictos Armados de carácter internacional, pues muchas veces las consecuencias generadas por los mismos son igualmente devastadoras.

Además, la base de estos instrumentos de aplicación internacional es el derecho humanitario, el cual, en temas de conflictos armados, busca proteger al ser humano de las consecuencias que estos acarrean. Con la finalidad de lograrlo, aplican diversos principios de Derechos Humanos, entre los cuales destaca el *pro homine* por lo que resulta obligación de los Estados buscar la máxima protección a las personas involucradas en los conflictos armados.

Previo a realizar el análisis que defina si una problemática interna latente en un Estado debe considerarse como un Conflicto Armado No Internacional, resulta preponderante señalar que, esta categorización es considerablemente transcendental, pues de ello dependerá la obligación del Estado de aplicar o no las Convenciones de Ginebra. [27]

Cierto resulta que, no cualquier conflicto interno que surja en un Estado puede ser considerado como Conflicto Armado No internacional, por lo que, ante las lagunas propias de los cuerpos normativos en análisis, se acude a la definición presentada por

27 Geremia, Valeria. *Infancia y Conflicto Armado en México*. México: Red por los Derechos Infancia en México, 2011.

el Comité Internacional de la Cruz Roja (órgano auxiliar en derecho humanitario) mediante el documento de opinión emitido en marzo de 2008:

> Los conflictos armados no internacionales son enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima.[28]

La anterior definición otorga cinco criterios objetivos que permiten categorizar los Conflictos Armados No internacionales, a saber: (1) Enfrentamientos armados prolongados, (2) Entre fuerzas armadas gubernamentales o grupos armados, (3) En el territorio de un Estado que forme parte de las Convenciones de Viena, (4) Alcanzar un nivel mínimo de intensidad y, (5) Organización mínima.

Sin lugar a dudas, el primero de ellos, se actualiza en el caso mexicano, pues aun cuando no existen cifras oficiales sobre la historia del crimen organizado en México y/o parámetros contundentes a efecto de situar sus inicios en determinada temporalidad; diversas fuentes periodísticas retrotraen los orígenes del crimen organizado en las fronteras norte a hace más de 2 siglos, sin perder de vista que el nivel de sofisticación y organización que caracteriza a la delincuencia organizada en la actualidad inició alrededor de 1980.[29]

Lo que implica que nos encontramos frente a un fenómeno delictivo de duración prolongada, cuya intensidad y violencia ha ido incrementado significativamente con el transcurrir de los años y por ello, innegable la actualización del primero de los criterios objetivos.

Sucede lo mismo en lo respectivo al segundo criterio, al resultar de conocimiento general que la lucha contra el crimen organizado se da entre los grupos delincuenciales y entes gubernamentales e inclusive únicamente entre estos grupos, lo que de manera inevitable suscita la intervención del Estado a fin de mitigar los estragos causados por los mismos.

Por lo que ve al tercer criterio, debe de decirse que México firmó la Convención de Viena el primer día de su apertura a firma siendo el 23 de mayo de 1969, aprobada por el Senado el 29 de diciembre de 1972 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975. Por lo anterior, México forma parte de los Estados adheridos a los convenios de Viena, por lo que el tercer criterio objetivo se actualiza.[30]

En cuanto al cuarto de los parámetros a analizar, si bien el término "*alcanzar un mínimo de violencia*" resulta ambiguo, pues no otorga estándares de cómo deben categorizarse los niveles de violencia, lo cierto es que existen cifras realmente alarmantes que nos llevan a la conclusión de que el nivel de violencia provocada por el crimen organizado en México puede adjetivarse mucho más que en un grado "mínimo".

---

28 Véase: *¿Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario? Comité Internacional de la Cruz Roja Documento de opinión, marzo de 2008,* consultable en el siguiente link: https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf

29 Véase: Perfil de México, consultable en el siguiente link:https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/mexico/

30 Véase la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,* consultable en el siguiente link: https://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/tratados/Tratado_Int_3.pdf

En lo que respecta a la forma de afectación directa que el crimen organizado trae a las Niñas, Niños y Adolescentes existe poca información de índole oficial, sin embargo, para esta autora es importante hacer énfasis en cifras alarmantes al respecto otorgadas por diversos Organismos autónomos, informes, notas periodísticas, entre otros.

El índice global de crimen organizado 2021, resultado de dos años de investigación busca evaluar qué tanto afecta este fenómeno a los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas. Dicha investigación coloca México en el primer sitio de 193 naciones en donde se cometen graves delitos como trata y tráfico de personas, tráfico de armas, de flora y fauna, así como un país con un gran comercio de drogas que van desde la heroína hasta cannabis. Mientras que es el cuatro a nivel mundial y el segundo en el continente americano, con mayor presencia de grupos delictivos organizados, incluyendo cárteles y redes de corrupción. [31]

Por otro lado, el índice de Paz en México señala que desde 2015, la tasa nacional de crímenes de la delincuencia organizada ha aumentado en un 48.1%. Después de una ligera mejora en 2020, la tasa de crímenes de la delincuencia organizada se deterioró nuevamente en 2021, en un 7.1%. [32]

Según el informe: "Niñas, Niños y Adolescentes, víctimas del crimen organizado en México", emitido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México se encuentra entre los países más violentos del mundo en razón de la práctica generalizada de actividades criminales como la extorsión, el reclutamiento forzoso y la violencia sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes.[33]

De acuerdo con la información recabada por *El Universal*, la policía federal ha realizado más de 90% de detenciones a Niñas, Niños y Adolescentes, seguida de la Secretaría de Marina y la Fiscalía General de la República, las cuales, a su vez, indicaron que, en 12 años, han realizado más de 4,250 detenciones de personas menores de edad, específicamente en operativos contra la delincuencia organizada. El mayor número de detenciones se han realizado en Chihuahua, Tamaulipas y Guerrero, debido a que en estos estados operan los grandes cárteles, seguidos del Estado de México, Michoacán y Zacatecas. [34]

Por su parte, la red por los derechos de la infancia en México (REDIM) es la organización nacional más fuerte en materia de niñas, niños y adolescentes víctimas de la delincuencia organizada por los derechos de la infancia, la cual indicó que, de 2010 a 2014, murieron aproximadamente 1,200 Niñas, Niños y Adolescentes por la violencia derivada del fenómeno del narcotráfico, en 2010 fueron secuestrados por la delincuencia organizada cerca de 35,000 menores de edad con el objetivo de llevar a cabo tareas como: secuestro, trata, extorsión, contrabando o corrupción. [35]

---

31 Global Initiative AgainstTransationalOrganizedCrime. *índice global de crimen organizado 2021*. s. f. https://ocindex.net/assets/downloads/global-ocindex-report-spanish.pdf

32 Instituto para la Economía y la Paz. *Instituto para la Economía y la Paz. Índice de Paz México 2022: identificación y medición de los factores que impulsan la paz*. Sídney, mayo de 2022.

33 Ortega Velázquez, Elisa y otros. *Estudio niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado en México*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019. *p. 239*.

34 Pérez Ochoa, Sandra Berenice y otros. *Niñas, niños y adolescentes reclutados por la delincuencia organizada*. reinserta.org, s. f.*, p. 58*.

35 *Ibídem* p. 59.

Asimismo, la tasa de 4.9 homicidios por cada 100,000 habitantes de entre 0 y 19 años sitúa a México como un país donde la posibilidad de que un niño, niña o adolescente sea asesinado es mucho mayor que en países con conflicto armado tales como Palestina o Siria.[36]

Cifras que resultan sumamente alarmantes y llevan a la firme convicción de que los conflictos generados internamente en México, como consecuencia del crimen organizado, rebasan de manera exponencial el nivel mínimo de intensidad requerido para la aplicación de los Convenios de Viena.

Finalmente, para abordar el último de los criterios objetivos es importante señalar que notas periodísticas de talla internacional describen a las organizaciones criminales de México como las más grandes, sofisticadas y violentas del hemisferio. Además de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el Estudio: "*Niñas, Niños y Adolescentes Victimas del Crimen Organizado en México*", califica a la violencia generada con motivo de los grupos delincuenciales en México como Violencia Estructurada. [37]

Por otro lado, se sabe que en el territorio del país existen diversos grupos criminales operando con niveles de organización jerárquica. Por lo que, conforme vayan creciendo en edad, habilidades y destrezas, Niñas, Niños y Adolescentes, serán asignados en diversos roles encaminados al funcionamiento íntegro del grupo delincuencial. [38]

La anterior relación de datos e ideas permite concluir de manera contundente que, la situación del crimen organizado en México debe contemplarse como un Conflicto Armado no Internacional de conformidad con el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, como consecuencia a esto, deben aplicarse obligatoriamente los mismos de conformidad con el artículo 1 y 133 de la Constitución Política Federal.

Cierto es que, la negativa del Estado de nombrar a la crisis de violencia en México como lo que es, provoca que este mismo desconozca la obligatoriedad de las medidas contenidas en los Convenios de Ginebra que, precisamente, buscan mitigar las consecuencias de la guerra, entonces el Estado Mexicano al no aplicarlas, está cometiendo una grave violación de derechos humanos causada por la omisión.

Abona a la normativa antes indicada, la circunstancia de que, en el año 2015, la Organización de las Naciones Unidas, enunció como parte de su agenda hacia el año 2030, la creación de diecisiete objetivos para el desarrollo sostenible con el propósito de garantizar que para dicho año todas las personas gocen de paz y prosperidad y se ponga fin a la pobreza y se proteja al planeta. para ello, dichos objetivos buscan reducir sustancialmente todas las formas de violencia y encontrar soluciones duraderas a los conflictos e inseguridad con el trabajo conjunto de gobierno y comunidades, el fortalecimiento del estado de derecho y la promoción de los derechos humanos para la búsqueda de justicia y paz social.[39]

---

36 Ortega Velázquez, Elisa y otros. *Estudio niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado en México*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019. *p. 239*.

37 *Ibíd*.

38 Geremia, Valeria. *Infancia y Conflicto Armado en México*. México: Red por los Derechos Infancia en México, 2011.

39 Véase en *Objetivos de desarrollo sostenible*, consultable en el siguiente link: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Propuestas de Atención al Problema: Hacia una cultura de la Paz

Corrupción e impunidad siempre van de la mano en el crecimiento de los delitos, su combate parece no tener fin, sin embargo no podemos quedarnos con los brazos cruzados; sea el rol que juguemos en nuestro gobierno o sociedad debemos de participar para erradicar tan enraizado mal, sea cuidándonos, protegiéndonos, manifestándonos, exigiendo a nuestro gobierno, y como autoridades, legislando para hacer penas más graves, impartiendo justicia garantizando la seguridad a la sociedad, atendiendo a nuestros niños, reparando los daños directos y colaterales de todas las víctimas y garantizando una vida libre de violencia.

Las normas internacionales y las reglas básicas de conducta que existen para proteger a los civiles en los conflictos se incumplen con total impunidad. En muchos conflictos armados son comunes las violaciones graves del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos. En determinadas circunstancias, algunas de estas violaciones pueden incluso constituir genocidio, crímenes de guerra o crímenes de humanidad, por lo que podrían también serles aplicables otros corpus normativos, como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Además del problema de la impunidad, hemos visto que existe la normatividad internacional suficiente y adecuada, pero que en la práctica no se respeta, ya que no se están atendiendo ni siguiendo todos los protocolos. No debemos olvidar que el derecho internacional humanitario tiene como propósito fijar límites a la actuación en las guerras, para que los gobernantes o líderes del mundo, acaten reglas y no afecten a la población civil y las personas vulnerables entre ellos los infantes, gocen de un trato especial.

Esta guerra que no ha sido reconocida como tal por el Derecho Internacional pero indudablemente existe, y vive nuestro país, es un conflicto armado interno cuyos líderes son gente sin valores ni escrúpulos que no reconocen ni respetarán norma alguna. Factor que por sí mismo impone que el tratamiento sea el establecimiento de normas mucho más estrictas con penas más graves hacia el crimen organizado.

No hay quién sane las heridas de los niños o los rescate de la violencia y las agresiones a las que se encuentran sujetos, a las cuales ni siquiera tiene acceso la Organización de la Cruz Roja por citar un ejemplo, ya que son territorios blindados, a los que no puede acceder ni el ejército; vale señalar la persecución y tiroteo de delincuentes al ejército por la publicación en mayo del 2022 en el que el Presidente de México generó polémica por su declaración en torno a un video en redes sociales, donde se ven a siete camionetas de presuntos delincuentes persiguiendo a una patrulla de cuatro vehículos militares por Nueva Italia, Michoacán, en donde los civiles hostigan al Ejército, en cuyo caso, dicho mandatario externó que se debía cuidar la vida de las personas e incluso de los criminales, lo generó críticas de sus opositores, los que recordaron su política de seguridad contra los criminales de su trata de - –abrazos, no balazos–.

Lo primero es reconocer que la problemática es muy grave y compleja y que la solución es difícil, por lo tanto, llevará tiempo erradicar el problema del crimen organizado, pues es un problema muy añejo, arraigado en toda la sociedad y con redes por doquier, tanto en gobierno, en sus tres poderes (Ejecutivo, legislativo y Judicial) y niveles (Federación, Estados y Municipios), como en la Sociedad, con empresas dedicadas a lavado de dinero o actividades delincuenciales.

¿Por qué es un problema tan grave y complejo? La respuesta es simple. Por su impacto social. Vivimos en un país en el que diariamente nos enfrentamos a muertes, asesinatos, masacres, secuestros, desaparecidos, violaciones, trata de personas, y por lo mismo se conjuga con otros problemas degran envergadura como lo son la corrupción, impunidad, pobreza, desintegración familiar, falta de educación y atención a los niños para su desarrollo integral, falta de interés por parte de la autoridad y ausencia de políticas públicas eficaces para combatir dichos males.

Para ello es primordial que Gobierno acepte la existencia de esta enorme problemática social y lo reconozca como un problema serio y verdadero ya que, aunque las evidencias saltan a la vista todos los días, no es fácil que los gobernantes lo admitan, porque ello se traduce en un fracaso en su gobierno. Razón que explica la constante maquinación de cifras. Por lo tanto, habrá que reconocer a México como un estado fallido en el que la delincuencia organizada se encuentra mucho más organizada que el gobierno. Sin la voluntad de nuestro gobierno, iniciando por la voluntad política del Presidente de México no podremos trazar un plan y mucho menos avanzar en la solución del problema.

Como es un Plan muy ambicioso porque el problema lo es muy grande, se requiere voluntad política no sólo del Presidente de la República sino de todos los gobernadores del Estado, pues implica asignar recursos financieros y toda la fuerza pública del ejército y de los estados para involucrarlos en las acciones correspondientes. Por lo pronto es el primer objetivo a cumplir.

Una vez convencidas nuestras autoridades de actuar en cuestión, la siguiente tarea es organizarse para dichos efectos, para lo cual se requiere trazar un Plan de Acción; se requiere una planeación estratégica en la que participen gobierno, Organizaciones no Gubernamentales y toda la Sociedad en general, en la que se realice a través de mesas de trabajo en la que realmente dediquen tiempo las autoridades, para elaborar un diagnóstico y en con esa base se definan objetivos, metas, responsables y tiempos de ejecución.

Es impostergable atender con la debida atingencia y celeridad algunas acciones para garantizar la formulación y ejecución de un plan, lo cual se puede lograr con la creación de una instancia responsable otorgándole las facultades necesarias para ello, con compromisos tangibles.

En ese escenario, indispensable el papel que juega el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes quién fue creado por la exigencia de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que el Estado en sus tres órdenes de gobierno cumpla con la responsabilidad de garantizar los derechos de niñez y adolescencia. en cumplimiento la línea de lo que establece la recomendación del párrafo 11 Comité de los Derechos del Niño de la ONU al Estado Mexicano de 2006, y de su Observación General no. 2 sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño.[40]

Dentro de los objetivos a cumplir es necesario considerar la educación como pilar principal, para combatir el problema de raíz, fortaleciéndola y ampliando su cobertu-

40 Geremia, Valeria. *Infancia y Conflicto Armado en México*. México: Red por los Derechos Infancia en México, 2011, *p. 10*.

ra se podrá exigir la educación, ya que por medio de la educación se puede construir una cultura de la paz. Sin desarrollo, la paz es imposible y el principal factor para el desarrollo es la educación, por lo que la clave está más en la prevención que en el combate al crimen organizado.

Habrá que darles especial interés a las medidas de prevención, además de la educación la Organización Mundial de la Salud, establece las siguientes medidas para prevenir la violencia:

1.Desarrollar relaciones seguras, estables y de crianza entre niños y sus padres y cuidadores.
2. Desarrollar destrezas para la vida en niñas, niños y adolescentes.
3. Reducir la disponibilidad y empleo dañino del alcohol.
4. Reducir el acceso a armas, cuchillos y pesticidas.
5. Promover la igualdad de género para prevenir la violencia contra las mujeres.
6. Cambiar las normas culturas y sociales que apoyan la violencia.
7. Programas de identificación, cuidado y apoyo a víctimas.[41]

Por parte de las tareas del legislativo y para fortalecer los derechos de los niños, habrá que incluir con una iniciativa de reforma, la adición de terminología en la Constitución Federal como "libre de violencia". Pareciera que hay temor o evasión por considerar el término de violencia en los derechos humanos o del niño, quedando demostrado porque en la constitución no enuncia en los derechos fundamentales el derecho a una vida libre de violencia, incluso internacionalmente la convención de los derechos de niño no aborda el concepto de violencia entender que la violencia es adquirida, resulta clave porque permite combatirla a través de una cultura de la paz en situaciones de conflicto armado. Así mismo habrá que analizar las penas en la legislación para endurecerlas e imponer normas que impongan un atroz castigo.

Es incuestionable que el Estado está fallando en el cumplimiento de su responsabilidad, convirtiendo en letra muerta la obligación de garantizar sus derechos fundamentales y proveerles lo indispensable para su integral desarrollo. Pese al panorama, no perdemos la esperanza y seguimos luchando por unas mejores condiciones de vida, aun cuando, paralelamente, el crimen organizado amplía sus redes y gana territorio a costa de quién sea, generando terror por todas las víctimas que deja a su paso.

Dentro del Poder Judicial, habrá que impartir justicia, pero ello no significa solamente sancionar a los responsables por delitos pretéritos. Algunos recursos judiciales proporcionan indemnizaciones a las víctimas. El reconocimiento de la realidad e ilegitimidad de los actos perpetrados contra los niños puede ser decisivo para reconstruir la autoestima de las víctimas. Además, los procedimientos jurisdiccionales desempeñan también una poderosa función disuasiva: previenen los posibles crímenes futuros.[42]

La carga de labores que se requiere es de la misma dimensión del problema. Se requiere un trabajo arduo y conjunto de parte del gobierno y la sociedad, para tener

41 Organización Panamericana de la Salud. *prevención de la violencia: la evidencia*. s. f. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85671/9789275317488_spa.pdf;jsessionid=ECFFB18650CFE8F93A2209AF81954CAA?sequence=1

42 Naciones Unidas. *Simposio sobre "Parar la guerra contra los niños"*. Naciones Unidas. Mayo de 2019. https://www.ohchr.org/es/2019/05/stop-war-children-symposium.

el México que todos queremos y anhelamos, un México con paz, en la que volvamos a ver a nuestros niños jugando en las calles o en los parques, sin temor a ser atacados, un México en el que podamos viajar, sin el terror de ser asaltados, un México en el que nuestros adolescentes y jóvenes convivan y se diviertan sin temor a ser desaparecidos, un México en el que se respete a las mujeres sin temor a que sean abusadas, golpeadas o asesinadas. Se insiste, la tarea es colosal, como la magnitud del problema, ¡pero posible!

Capítulo xiii

La acción política en el ciberespacio: una introducción al Hacktivismo

Aleksandr Shtefan

Resumen

El surgimiento del espacio digital junto con las nuevas tecnologías de la comunicación[1] que trajo consigo el Internet creó todo un nuevo espacio con su propio *répertoire* de recursos y tácticas para la acción política. En el artículo se analiza un tipo de prácticas sociales que se encuentran entre el cruce del *hacking* informático y la tradición de la desobediencia civil: *Hacktivismo*[2]**.** Este trabajo es una contribución al estudio de la acción política[3] en el medio digital[4], un objeto de investigación que escapa de los modelos de participación política tradicionales por dos características propias de este fenómeno, a saber: su dimensión transnacional y su carácter no institucionalizado.

Palabras clave: Hacktivismo,[5] Internet, Acción política

1 Al punto que uno de los nombres que recibe el periodo desde la última década del siglo pasado es *Sociedad de la información.* Un tema que ha desarrollado a profundidad el reconocido sociólogo Manuel Castells en su renombrado libro *La era de la información.* Castells, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (México, Distrito Federal: Siglo XXI Editores, 1996)

2 "Hacktivismo" es un término controvertido con varios significados. La palabra se acuñó para caracterizar la acción directa electrónica como un trabajo hacia el cambio social mediante la combinación de habilidades de programación con el pensamiento crítico. *Hacktivism* es un neologismo que como sus raíces etimológicas lo reflejan es un término que cruza la acción del *Hacking* y el activismo social y político.

3 Siguiendo la famosa distinción del postestructuralismo francés entre *Le politique* y *la politique.* Entre el contenido político que puede "contaminar" o "parasitar" cualquier ámbito de la vida social y la política como sistema institucional basado en la elección de representantes con reglas establecidas.

4 Usando tecnología informática sin que, necesariamente, participe el Internet.

5 The *Hacktivismo Manifesto* [un documento fundacional en la comunidad hacktivista que le dio nombre] constituye de una lista de "afirmaciones de libertad en apoyo de una Internet sin censura" y busca aplicar la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) a Internet. La Declaración recuerda el deber de los estados miembros del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de proteger el derecho a la libertad de expresión con respecto a Internet y, en este contexto, lo que se denomina "libertad de información"."The Hacktivismo Manifesto" acceso el 31 de mayo de 2022. https://cultdeadcow.com/

"La Declaración Universal de Derechos Humanos", Organización de las Naciones Unidas, acceso el 01 de junio de 2022, https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

"El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", Organización de las Naciones Unidas, acceso el 01 de junio de 2022, https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights#:~:text=El%20pacto%20desarrolla%20los%20derechos,autodeterminaci%C3%B3n%20y%20a%20respetar%20ese%20derecho

Introducción

Hacking o *Cracking*[6], en su significado más elemental, describe la acción de acceder de manera no autorizada a un sistema informático. Para lograr este fin, el *hacker*[7] "salta" los protocolos de seguridad encontrando "*holes*"[8] dentro de los mismos. Esta acción puede tener diferentes objetivos, desde criminales hasta *performativos*[9], pasando por motivos abierta y declarativamente políticos que son los que ocupan este análisis. Ejemplos recurrentes de los últimos son: la defensa de la libertad de expresión, el acceso libre a la información y la lucha contra la censura estatal y corporativa. Estos son algunos de los tópicos más conocidos y declarados entre los *hacktivistas*.

La inexistencia de un sistema político global[10] que permita a los ciudadanos del mundo exigir una rendición de cuentas a actores cuya operatividad traspasa fronteras nacionales[11]. Esto incluye a los gobiernos de los Estados-nación[12] en aquellas ocasiones cuando estos llevan a cabo acciones controvertidas en el exterior o represiones dentro de la política interior de sus países. No ha sido un impedimento para que esta arena política global *de facto* ya exista. En este artículo vamos a analizar un tipo de acción política de esta nueva arena transnacional aún poco regulada y llevada a cabo por actores no estatales. A saber: el hacktivismo.

Por otra parte, la naturaleza misma de los sistemas informáticos (que presentan una dinámica del "gato y el ratón") demanda un aparato conceptual propio que nos permita entender mejor el contenido político de este fenómeno cuyo potencial para transformar la realidad social crece junto con la dependencia progresiva de la humanidad en las herramientas digitales[13].

Este trabajo recoge, principalmente[14], la aproximación teórica realizada por la politóloga Alexandra Whitney Samuel en su disertación *Hacktivism and the Future of*

---

6 Dentro de la comunidad *hacker* el término correcto para el uso de medios digitales para "hackear" un sistema es *cracking*. *Hacking,* siendo un término más popularizado por los medios, es categoría que incluye otros medios para acceder a un sistema sin autorización o obtener información privada. Así, el uso de la *ingeniería social* sería una forma legítima de "hackear".

7 El *hacker* es un agente que puede ser tanto individual como grupal

8 La terminología de la comunidad hacker está enteramente en inglés, así que por razones prácticas haremos uso de los anglicismos haciendo las aclaraciones pertinentes a pie de página. En este caso por *holes* se entienden los agujeros que dejan los sistemas de seguridad informática en su código.

9 Parte de los *hacktivistas* usan métodos de transgresión artísticos o *pranks* para comunicar su posición política.

10 Una suerte de democracia global

11 Principalmente corporaciones transnacionales, pero también gobiernos.

12 "Entre los objetivos divulgados públicamente de los ataques cibernéticos se encuentran las principales instituciones financieras, empresas de entretenimiento, empresas de seguridad cibernética y agencias gubernamentales estadounidenses y extranjeras, incluido el Departamento de Defensa de EE. UU., el Senado de EE. UU. y los gobiernos de Brasil y Malasia."Carr, Jeffrey. Inside Cyber Warfare (Estados Unidos de América: Carr, J. O'Reilly Media, Inc. 2012) XI

13 De hecho el Hacktivismo tiene sus orígenes en los años 90 's pero su alcance es verdaderamente significativo con la aparición de las computadoras personales y el servicio de Internet generalizado entre la población. Condiciones que se han cumplido a nivel global, más o menos, a partir del año 2000. Manifiestos de distintos grupos de hacktivistas, Digital Manifesto, acceso el 01 de junio de 2022, https://www.digitalmanifesto.net/manifestos/collections/4/

14 Para una aproximación sobre el hacktivismo desde una perspectiva de seguridad y ciberguerra ver: Andress, Jason y Steve Winterfeld. Cyber Warfare Techniques, Tactics and Tools for Security Practitioners. (Estados Unidos de América: Elsevier, 2012).

Carr, Jeffrey. Inside Cyber Warfare (Estados Unidos de América: Carr, J. O'Reilly Media, Inc. 2012) XI

Political Participation (2004)[15]. Un libro que sigue siendo fundamental para estudiar la acción política en el ciberespacio, así como su taxonomía y perspectivas en un mundo cada vez más interconectado con claros retos globales, tales como el Cambio Climático entre otros.

El surgimiento de una cultura *globalizada*, otra causa para el surgimiento del hacktivismo, con su propio imaginario social y ética, es un proceso objetivo que acompaña la integración comercial y las cadenas de producción extendidas por el planeta. Las tecnologías de comunicación y las nuevas posibilidades para compartir información que ofrece internet también han contribuido enormemente en la constitución de redes y organizaciones transnacionales que coordinan sus acciones cruzando fronteras administrativas, lenguas y sistemas políticos.

El proceso de integración económica global ha seguido, hasta ahora, una lógica de la "ley del más fuerte"[16] precisamente, por la ausencia de mecanismos institucionales para lograr una rendición de cuentas. Los sistemas democráticos que presuponen *accountability*, que ha inventado la humanidad, están delimitados por las fronteras administrativas de los Estados-nación. El sistema interestatal, por su parte, está diseñado para evitar guerras entre los países mejor armados, no para mediar sus relaciones comerciales[17]. Es así como el hacktivismo es una respuesta política a esta demanda por una *democracia planetaria*. Haciendo de este fenómeno social un abrebocas de las formas de acción política futuras en un mundo post Estados-nación.

Los antagonismos que ha producido este tipo particular de *globalización,* con su modelo económico insostenible, son un serio reto para la continuación de la civilización humana tal y como la conocemos. Este hecho es agravado precisamente debido a la ausencia de mecanismos democráticos globales efectivos para paliar con sus peores consecuencias[18]. No obstante, a pesar de este "vacío" institucional de nivel planetario, si podemos registrar acciones con objetivos políticos supranacionales llevadas a cabo por actores colectivos[19] constituidos transnacionalmente que coordinan su actividad en un espacio virtual no restringido por limitaciones físicas[20].

El tipo específico de acciones políticas de carácter transnacional que vamos a analizar en este artículo implican un elemento esencial, a saber - la transgresión política como forma de lucha que hace parte de la tradición de la desobediencia civil.

Esta tradición de la lucha política implica el rompimiento de leyes o, al menos, una interpretación ambigua de su aplicación, con lo cual, el hacktivismo se diferencia de la acción política tradicional organizada internacionalmente[21] en Internet que cabe dentro del marco institucional aceptado. Siendo el uso de herramientas digitales principalmente para comunicar alguna demanda política.

15 Samuel, Alexandra. Hacktivism and the Future of Political Participation. Nueva York, Harvard, University. Edición en PDF (2004). Acceso el 30 de mayo de 2022. https://www.alexandrasamuel.com/dissertation/pdfs/Samuel-Hacktivism-entire.pdf

16 Tanto economica, como militarmente.

17 Organismos internacionales como *World Trade Organization* están lejos de operar siguiendo principios de neutralidad.

18 Externalidades en la terminología economista actual

19 El hacktivismo también incluye la acción individual, siendo ésta mucho más rara.

20 Aunque si puede ser restringido por *firewalls* impuestos por Estados.

21 Como las peticiones en línea y otras formas de expresión y organización transnacional que no implican infringir alguna ley o norma

La práctica de la historia de la desobediencia civil es la que le da el carácter político a acciones que bien puedan ser catalogadas como ilegales según las leyes vigentes. Ahora bien, para que una acción que viola alguna normativa pueda ser vista como política[22] debe cumplir con dos condiciones: tener motivos ideológicos[23] y tener como principio no perjudicar civiles[24]. Esta distinción es necesaria para demarcar nuestro objeto de estudio y separarlo de actividades como el ciberterrorismo o el fraude comercial.

¿Qué es Hacktivismo?

El fenómeno social vagamente conocido como hacktivismo en realidad comprende al menos nueve formas distintas de daño electrónico: desfiguración de sitios, redireccionamientos de sitios, ataques de denegación de servicio, robo de información, robo y distribución de información, parodias de sitios, sabotaje virtual y desarrollo de software[25]

A grandes rasgos el hacktivismo puede ser entendido como un cruce entre activismo político y *hacking* informático[26], es así como el hacktivismo combina la tradición transgresora de la desobediencia civil con tecnología digital y técnicas de *hackeo*[27]. El resultado ha sido una expansión de este tipo de actividad política[28] y la difusión de un repertorio digital de transgresión política, vinculado a una diversa gama de causas políticas. Como afirma Samuel[29] "Activismo como "el uso no violento de herramientas digitales ilegales o legalmente ambiguas en pos de fines políticos"[30].

Por otra parte, Jordan y Taylor, dos autores centrales en este tópico, describen el hacktivismo así: "una combinación de protesta política de base con piratería informática"[31]; en otro lugar, Jordán lo define como "piratería motivada políticamente"[32]. La definición de Vegh es igualmente inclusiva: "hacktivismo es una acción en línea de un solo incidente políticamente motivada, o una campaña de la misma, realizada por actores no estatales en represalia para expresar desaprobación o llamar la atención sobre un tema defendido por los activistas."[33]

---

22 Y no criminal por ejemplo

23 No religiosos, economicos o privados.

24 Si bien esta posibilidad puede existir como colateral.

25 En el original: "site defacements, site redirects, denial-of-service attacks, information theft, information theft and distribution, site parodies, virtual sabotage and software development"

26 Denning, Dorothy. "*Activism, Hacktivism, and Cyberterrorism: The Internet as a Tool for Influencing Foreign Policy"*. En *The Internet and International Systems: Information Technology and American Foreign Policy Decision Making* (1999). 239 – 288

27 Hackeo es la forma hispanizada de Hacking

28 Recientemente las protestas en Europa del Este han sido un ejemplo de hacktivismo

29 Samuel, 2004: 2

30 Todas las traducciones del inglés al español están hechas por el autor de este artículo y no son oficiales. Además son textos que no tienen ediciones en español.

31 Jordan, Tim y Paul Taylor. *Hacktivism: informational politics informational times. (United Kingdom, London: Routledge, 2004).*

32 Jordan, Tim. *Activism! : direct action, hacktivism and the future of society*. (United Kingdom, London: Reaktion Books, 2002).

33 Vegh, Sandor. Hacking for Democracy: A Study of the Internet as a Political Force and Its Representation in the Mainstream Media. (Estados Unidos de América. University of Maryland: American Quarterly, College Park, 2003).

Si bien ninguna de estas definiciones contradice la definición de Samuel, la definición propuesta por esta autora ofrece varias ventajas. Primero, al especificar que el hacktivismo es no-violento, diferencia el activismo de los actos ciberterroristas que dañan civiles[34]. En segundo lugar, al especificar que el hacktivismo involucra actividades ilegales o legalmente ambiguas, diferencia el hacktivismo de formas no transgresoras de activismo en línea. En tercer lugar, al generalizar el hacktivismo para abarcar cualquier uso de herramientas digitales, incluye explícitamente todas las formas de acciones digitales no violentas y transgresoras que a veces se han etiquetado como hacktivismo. "En otras palabras, es la definición más amplia posible de hacktivismo que se ajusta al criterio dual de transgresión y no violencia"[35][36].

A nivel táctico, los hacktivistas adoptan métodos y estrategias más directas y transgresoras que las utilizadas por, simplemente, *online activistas*. Esta diferencia se debe a la convicción que las tácticas de confrontación del hacktivismo pueden ser más efectivas que las formas más convencionales de activismo en línea.

El uso de formas transgresoras ofrece las ventajas de la sorpresa, la incertidumbre y la novedad, pero las formas contestatarias modestas tienen la ventaja de ser aceptadas por parte de las mayorías debido a que no requieren de recursos especiales o voluntad de incurrir en costos (riesgos)[37] y asumir grandes riesgos.

Finalmente, el hacktivismo por compartir una conexión teórica con la *art scene* frecuentemente usa métodos de "sabotaje ideológico" propios de esta última. Un procedimiento que consiste en subvertir los dispositivos de control simbólico presentándolos en una forma paradójica. Un proceso que puede ser descrito como el uso del *humor* como instrumento político para influir sobre el discurso público.

Tácticas políticas del hacktivismo

Como menciona Samuel al respecto de las tacticas concretas usadas en la pugna política en la era digital, una elección importante que debe hacer un actor político es la de adoptar tácticas *online* o *offline*, o alguna combinación de ambas. La expansión del Internet lo convierte en un espacio crucial para la lucha ideológica, debido a que en la era de Internet "el control de las redes de comunicación se convierte en la palanca por la cual los intereses y valores se transforman en normas rectoras del comportamiento humano".[38]

Para los movimientos sociales, las posibilidades de comunicación que ofrece internet: de *muchos-a-muchos*[39] y de *uno-a-muchos*[40] multiplican los puntos de acceso para la distribución de propaganda y amplían el intercambio de información dentro del sistema político. Mientras que la dimensión global de la Web facilita los movi-

---

34 Para Samuel "a los seres humanos". Pero esto dejaría por fuera muchas acciones de hacktivismo que van dirigidas contra objetivos militares. Por lo que en este artículo se actualizará la definición de Samuel y se corregirá por un principio de no violencia contra civiles.

35 Samuel, 2004:3

36 Samuel, 2004:3

37 Legales, políticos, económicos

38 Castells, Manuel. *The Internet Galaxy: reflections on the Internet, business, and society*.(Oxford, UK ; New York: Oxford University Press, 2001)

39 Del ingles *many-to-many*

40 *one-to-many*

mientos transnacionales que trascienden las fronteras del Estado-nación. Además "los valores que impregnan muchas redes transnacionales de hacktivistas parecen muy propicios para el carácter irreverente, igualitario y libertario de la cultura cibernética"[41]

Y para los movimientos sociales que se concentran en tácticas *offline*, las herramientas digitales pueden "operar como un poderoso facilitador a través del 'mantenimiento de redes cara a cara dispersas'"[42] La decisión de los hacktivistas de emplear tácticas *online* es por lo tanto, tan políticamente sustancial como su decisión de emplear tácticas transgresoras, trazando las líneas cruciales que dividen a los hacktivistas de otros tipos de actores políticos[43]

Entre las diversas herramientas usadas por hacktivistas mencionados por Samuel cabe destacar el desarrollo de software[44]. Esta actividad puede considerarse parte del hacktivismo si los objetivos del *software* tienen propósitos políticos específicos. Dichas herramientas generalmente se crean y distribuyen como software de código abierto, lo que significa que son gratuitas y que cualquiera puede modificar el código, lo que permite la colaboración y la mejora continua[45].

Cabe resaltar que si bien este tipo de actividad es legal en los países en los que residen la mayoría de los desarrolladores[46], el uso de estas herramientas es ilegal y muy peligroso en los países a los que están destinadas, lo que hace que el desarrollo de software político sea otro ejemplo de actividad en un campo legalmente ambiguo.

Taxonomía del hacktivismo

Para entender mejor este fenómeno es preciso presentar las características que comparten los individuos y actores colectivos que practican el hacktivismo. En ese sentido la taxonomía del hacktivismo presentada por Samuel es de la mayor utilidad y va ser empleada durante el análisis realizado en este artículo.

La taxonomía desarrollada por Samuel intenta poner cierto orden en la heterogeneidad de los actores y acciones hacktivistas. Es así como esta autora identifica tres tipos distintos de hacktivismo: crackeo[47] político, hacktivismo performativo y software político[48].

Samuel explica que el crackeo político es llevado a cabo por individuos con un *background* del activismo de programadores-hackers, y consiste en formas de hacktivismo que son consistentes con lo que ella llama una orientación "fuera de la ley"[49].

---

41 Samuel, 2004: 5

42 Diani, Mario. *"Social movement networks: Virtual and real. En Culture and politics in the information age : a new politics?"* Ed. por Frank Webster. (London-New York: Routledge, 2001).

43 Samuel, 2004:7

44 Un ejemplo de desarrollo de software hacktivista es Six/Four, un programa desarrollado para abordar el problema de la censura en Internet. Varios regímenes autoritarios, entre ellos China, construyen cortafuegos digitales que les permiten bloquear el acceso de sus ciudadanos a ciertos sitios web prohibidos.

45 La ideología *open source* también es frecuentemente mencionada en el contexto de la política de los comunes. Por ser un modelo de administración autoorganizada, colectiva y libre de un bien común (el software en este caso)

46 Programistas

47 Una forma hispanizada de *cracking*

48 *Political Coding* en el original. Se refiere al software creado por hacktivistas con fines políticos.

49 *Outlaw* en el original

Estas son las formas más ilegales de hacktivismo, como desfiguraciones, redireccionamientos, ataques de denegación de servicio, sabotaje y robo de información (Samuel 2004). El software político también la llevan a cabo hacktivistas con antecedentes de hackers-programadores, pero estos hacktivistas tienen una orientación "transgresora" del orden simbólico en lugar de ilegal; trabajan en la zona legalmente ambigua del desarrollo de software político. Finalmente, el hacktivismo performativo es practicado por hacktivistas de origen artista-activista que tienen una orientación transgresora. Sus formas son parodias de sitios web corporativos como forma de protestas contra corporaciones multinacionales, la globalización, entre otros[50].

Hacktivismo y participación política

Samuel explica el interés que representa el hacktivismo para los académicos así: "el hacktivismo es más que un fenómeno intrigante: es una oportunidad para examinar ciertas preguntas que están particularmente bien iluminadas por la constelación única de características del hacktivismo. Una característica crucial es la capacidad del hacktivismo para la actividad en solitario: a diferencia de la mayoría de las formas de acción política, que requieren cierto grado de cooperación masiva, el hacktivismo puede ser realizado por un actor en solitario. Cabe recordar que detrás de un solo anónimo puede haber un grupo de personas[51].

Otro elemento importante característico de la forma política del hacktivismo es la llamada estrategia de elusión de políticas[52]: "los hacktivistas pueden eludir los mecanismos que permiten a los Estados hacer cumplir las políticas, buscando la elusión de políticas en lugar del cambio de políticas"[53]. También son importantes las características que acompañan a la naturaleza digital del hacktivismo: puede ser anónimo, trans y multinacional, y aprovechar el potencial de las comunicaciones de muchos-a-muchos y de uno-a-muchos.

Este desplazamiento estratégico de perseguir un cambio de políticas, a buscar la evasión (o incumplimiento) de políticas[54], esto se explica en parte por los menores costos que implican este tipo de lucha política. La pregunta sobre si el Internet puede fomentar nuevas formas deliberativas de participación política es parcialmente respondida por la orientación transgresiva propia del hacktivismo.

Los estudiosos de los movimientos sociales transnacionales suelen examinar cómo el compromiso político de los actores no estatales presiona a los *policy makers* para que adopten políticas nuevas o modificadas.

Según Samuel este enfoque exclusivo en el cambio de políticas omite una parte importante del cuadro, a saber la estrategia de la elusión de políticas. La elusión de políticas "se define como el incumplimiento legal que es una respuesta política estratégica a una política, ley, regulación o decisión judicial específica; que se enfoca en anular el efecto de la póliza; y eso crea algunos beneficios no excluibles"[55].

---

50 Samuel, 2004:17

51 Lo que a su vez es una forma interesante de constitución de identidades colectivas propias de la Web

52 En inglés, *policy circumvention*

53 Samuel, 2004:17

54 Tanto en discusión como en leyes.

55 Samuel 2004:19

Es así como la estrategia de elusión de políticas[56] emerge como un competidor transnacional significativo a la autoridad tradicional del Estado-nación, justo el tipo de desafío que los estudiosos de los movimientos sociales transnacionales, con su enfoque en el cambio de políticas, intentan postular. Samuel agrega que "la elusión de políticas también aparece como una presión adicional para el cambio de políticas, ya que la evasión generalizada socava la legitimidad de cualquier política"[57].

Más adelante se abordará con mayor profundidad sobre este tipo de estrategia política.

¿Puede Internet fomentar nuevas formas deliberativas de participación política?

Con frecuencia el imaginario social relaciona el Internet con una visión habermasiana de una esfera pública digital, igualitaria y deliberativa. Tal visión necesariamente asume la práctica de algún tipo de principio de libertad de expresión, un principio que el caso del hacktivismo se vuelve problemático. Las visiones de la deliberación en línea también deben lidiar con la cuestión del anonimato, otro desafío clave en la comunicación en línea.

De acuerdo a Samuel primero, el problema de la libertad de expresión, que se considera crucial para permitir una deliberación *online* significativa. La hospitalidad de Internet hacia la libertad de expresión es una de las razones por las que los teóricos democráticos a menudo lo ven como un hogar prometedor para la democracia deliberativa. Pero las batallas internas entre los hacktivistas muestran que la libertad de expresión en línea es un concepto confuso y complicado. Si bien Internet ofrece incontables espacios para la comunicación, la excesiva cantidad de fuentes reduce las posibilidades individuales para ser escuchado. Esta falta de oportunidades sustanciales para hablar podría resultar fatal para la deliberación en línea[58]. Es por esto que el Hacktivismo "rompe" con la comunicación ordinaria buscando ser escuchado masivamente.

El fenómeno del anonimato es igualmente problemático. Los teóricos demócratas han debatido durante mucho tiempo la cuestión de si el anonimato es constructivo o destructivo para el discurso público. Algunos ven el anonimato como una plataforma que permite separar el discurso de la identidad del hablante, para que todas las voces puedan ser tratadas por igual; otros ven el anonimato como una influencia corruptora, que permite a las personas evadir las consecuencias de sus palabras. El advenimiento de Internet, con sus abundantes oportunidades para la comunicación anónima, nos permite contrastar la especulación con la realidad.

Si bien el hacktivismo plantea preguntas sobre la forma en que los teóricos de la democracia deliberativa han formulado la libertad de expresión y el anonimato, también plantea un problema mayor para la democracia institucionalizada. El hacktivismo ilustra el desafío de hacer cumplir cualquier regla del discurso deliberativo. Es así, como afirma Samuel, "sin reglas aplicables, la visión procedimentalista de la democracia deliberativa puede tener que dar paso a una forma más amorfa de deliberación en línea"[59].

---

56 A veces el cambio de política es un objetivo casi imposible de realizar en comparación con la evasión o incumplimiento de una política, ley o normativa. Sobre todo en el caso de ser un sabotaje masivo.

57 Samuel 2004:19

58 Samuel 2004

59 Samuel 2004:21

El hacktivismo es frecuentemente visto desde dos aproximaciones: la del campo de la desobediencia civil y la del campo del ciberterrorismo. No obstante, al tomar el hacktivismo como un tema para una investigación política seria, aceptamos la premisa de que este fenómeno se entiende mejor como *praxis* política que como terrorismo o crimen.

Hacktivismo, Ciberguerra y Derecho Internacional Humanitario (DIH)

El hacktivismo emerge como una forma de acción política en un contexto de globalización que permitió la formación de un mercado global que crean antagonismos que no pueden ser abordados dentro de los instrumentos a disposición de los sistemas políticos de los Estados-nación, debido a que los actores y conflictos tienen una dimensión transnacional.

Dicho enfrentamiento *de facto* entre actores no estatales en una arena política global es un hecho que se expresa en el fenómeno del hacktivismo. Sin tener un estatus *de jure* esta pugna tiene lugar entre ciudadanos de diversos países, corporaciones[60] y/o gobiernos[61]. La manifestación *paralegal* de este tipo de prácticas se debe, en parte, a la incapacidad del sistema político tradicional para mediar intereses de manera efectiva y *justa* entre diversos grupos sociales y las grandes compañías transnacionales.

Este es el escenario de la política transnacional del que emerge el hacktivismo que abordamos en este capítulo. El segundo escenario de antagonismos globales en los que actividades hacktivistas tienen lugar es en el contexto de ciberguerra entre Estados. Donde dichas acciones pueden ser o no financiadas por aparatos estatales.

Dado el carácter ilegal o ambiguo del hacktivismo es importante diferenciarlo de la ciberguerra, tanto conceptual como legalmente toda vez que esta distinción permite a los Estados tener claridad para poder actuar dentro del marco jurídico correspondiente.

Aún entendiendo que dicha claridad legal es imposible en este campo por la naturaleza misma del hacktivismo (sus características de ser transnacional, extralegal y anónima); es posible que bajo la perspectiva del DIH se imagine una regulación *ad hoc* con principios generales que permitan diferenciar las distintas actividades en el ciberespacio de característica no legal o legalmente ambigua. Algo que requiere de un replanteamiento de muchos conceptos como *perjuicio*[62], entre otros para poder evaluar el carácter bélico o político de una acción concreta llevada a cabo por actores no estatales mediante el uso de herramientas digitales[63].

Adicionalmente, la falta de transparencia característica del *hacking* complica el concepto de actores no estatales en el ciberespacio. Esto se debe a que sus actividades pueden ser financiadas por actores estatales quienes maximizan sus beneficios con poca inversión económica. Por consiguiente la ciberguerra se convierte en el tipo de

60 Las corporaciones también pueden llevar a cabo acciones contra gobiernos que pueden ser catalogadas como ciberespionaje y, potencialmente, ejecutar tacticas agresivas o destructivas.

61 Ya sea debido a sus políticas autoritarias internas o por su política exterior agresiva, es decir por llevar a cabo represiones contra los ciudadanos de dicha jurisdicción o acciones bélicas contra ciudadanos de una jurisdicción diferente.

62 *Damage*

63 Tanto el hacktivismo, como el cibercrimen, la ciberguerra o el ciberterrorismo operan más allá del ciberespacio.

guerra [*híbrida*[64]]. Su relación costo-beneficio hace de los ciberataques una opción atractiva para gobiernos y grandes corporaciones internacionales. Por otra parte, la dependencia creciente de la sociedad en sistemas informáticos hace de estos últimos un blanco ideal en un escenario de guerra.

Por su aparición reciente y la naturaleza encriptada de los sistemas informáticos las actividades de *hacking*[65]*,* hacktivismo y ciberguerra no son objeto de una regulación internacional rigurosa[66] que permita a los Estados responder a este tipo de acciones de forma legítima y en base a las convenciones internacionales. No obstante, han habido importantes avances en esta materia tales como la *Convention on Cybercrime*[67] firmada en el Consejo Europeo y la posición oficial de la ICRC[68] [*International Committee of the Red Cross*]. El Comité desarrolla este tópico en un artículo publicado en su página web oficial *Cyber Warfare: does International Humanitarian Law apply?*[69]. Como respuesta tentativa el Comité propone una serie de criterios que permita discernir la ciberguerra de otros tipos de acciones ilegales en el ciberespacio.

En este sentido la ICRC se apoya ampliamente en un documento presentado por un grupo de expertos del cual él también hizo parte, a saber el *Tallinn Manual*[70]. Dicha investigación requerida por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ya ha sido publicada en dos versiones y presenta un análisis a fondo de las actividades de ciberguerra registradas desde los años 90 ‘s del siglo XX. Así como ofrece un marco jurídico que pueda ser aplicado a acciones de ciberguerra realizadas tanto por actores estatales como no estatales.

Estos esfuerzos por entender mejor los fenómenos de ciberguerra y ciberterrorismo contribuyen a crear un posible consenso internacional en torno a dichos tópicos. Un hecho que permitiría a los Estados a reaccionar defensiva o ofensivamente con base a una normatividad legal. Sin embargo, el espacio de la pugna política entre grupos hacktivistas no estatales y corporaciones o gobiernos sigue siendo el dominio menos regulado legalmente entre los distintos tipos de conflictos que se registra debido a las tácticas no convencionales y formas propias de este tipo de lucha política. Una realidad que diverge de la ciberguerra, el ciberterrorismo y el cibercrimen ya sea en su métodos o en sus motivos.

Como afirma ICRC “actualmente hay mucho debate sobre cómo debe interpretarse el derecho internacional, incluido el DIH, y cómo debe aplicarse a las actividades esta-

---

64 El concepto de guerra híbrida es entendida de la forma más amplia como el uso de métodos no convencionales de guerra.

65 Con fines privados o criminales

66 Como la guerra tradicional;por ejemplo

67 Consejo de Europa. Budapest, 23.XI.2001. European Treaty Series - No. 185, acceso el 29 de mayo de 2022. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=185

68 Cyberwarfare and international humanitarian law: the ICRC’s position. International Committe of the Red Cross, acceso el 29 de mayo de 2022. https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/2013/130621-cyber-warfare-q-and-a-eng.pdf

69 “*Cyber Warfare: does International Humanitarian Law apply?”* International Committe of the Red Cross, acceso el 29 de mayo de 2022. https://www.icrc.org/en/document/cyber-warfare-and-international-humanitarian-law

70 “The Tallinn Manual”. Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, acceso el 31 de mayo de 2022. https://ccdcoe.org/research/tallinn-manual/

tales y no estatales que ocurren en el ciberespacio"[71] y que nos permitirán hablar de un concepto de nueva data: la guerra cibernética.

Guerra cibernética

La expresión "guerra cibernética" parece haber sido utilizada por diferentes personas con diferentes significados. El término se utiliza aquí para referirse a los medios y métodos de guerra que consisten en operaciones cibernéticas que constituyen un conflicto armado o se llevan a cabo en el contexto de un conflicto armado, en el sentido del DIH. El ICRC está preocupado por la guerra cibernética debido a la vulnerabilidad de las redes cibernéticas y el costo humanitario potencial de los ataques cibernéticos". "Las guerras tienen reglas y límites, que se aplican tanto al uso de la guerra cibernética como al uso de rifles, artillería y misiles"[72].

El Manual de Tallin[73] ofrece perspectivas interesantes a este respecto. Por ejemplo, defiende la dicotomía clásica entre conflictos armados internacionales y no internacionales, y reconoce que las operaciones cibernéticas por sí solas pueden constituir conflictos armados según las circunstancias, en particular según los efectos destructivos de tales operaciones. En este sentido, el manual define un "ataque cibernético" según el DIH como "una operación cibernética, ya sea ofensiva o defensiva, que razonablemente se espera que cause lesiones o muerte a personas o daños o destrucción de objetos" [74]

El ICRC concluye en su comunicado que "la mayoría de las operaciones cibernéticas no están vinculadas a un conflicto armado, por lo que ni siquiera se aplica el DIH. La situación es diferente si los hackers participan directamente en las hostilidades a través de un ataque cibernético en apoyo de una de las partes en un conflicto armado. En tal situación, los piratas informáticos no pueden esperar que el enemigo permanezca inactivo; pierden su protección legal contra ataques directos"[75]

El futuro de la guerra cibernética

La ciberguerra es la forma de guerra híbrida por excelencia en una lógica de costos-beneficios para los Estados. La ambigüedad del hacktivismo, por otra parte, sobre todo en materia de espionaje financiado por gobiernos (para ser distribuidos posteriormente por canales de medios independientes o con algún otro uso) será una de las situaciones que van a presentarse con mayor frecuencia y presentará un reto para los gobiernos y corporaciones para ejecutar una respuesta defensiva u ofensiva.

Por otra parte este tipo de métodos puede ser una forma *viable* de conducir guerras en el siglo XXI debido a la capacidad destructiva de las armas convencionales y la potencial proliferación de armamento nuclear. En el mismo documento el Comité menciona que "al realizar operaciones militares, los Estados tienen la obligación de evitar o al menos minimizar las bajas civiles incidentales y los daños a la infraestructura civil. Sin que subestimando los desafíos, no se puede descartar la posibilidad de

71 Cyberwarfare and international humanitarian law: the ICRC's position, p.1

72 sic p.1

73 Un manual, conocido como el Manual de Tallin, que establece que el DIH se aplica a la guerra cibernética y establece cómo se aplicarán las reglas del DIH en esta área.

74 Sic p.3

75 Sic p.4

que la evolución tecnológica conduzca en el futuro al desarrollo de ciberarmas que, en circunstancias específicas, causen menos bajas y menos daños colaterales que las armas tradicionales, para lograr la misma ventaja militar" [76].

Es así que actividades como el robo de información con fines de guerra informática llevada a cabo por Estados (directa o indirectamente) difícilmente pueden ser tratados como actos de guerra, mientras otras acciones cibernéticas dirigidas a dañar infraestructura, contra objetivos militares o civiles sin duda pueden ser tratados como actos de guerra, según propone el manual que cita el Comité. "Esto no significa que el DIH se aplique a cualquier operación cibernética o a todos aquellos que a menudo se denominan "ataques cibernéticos" en el lenguaje común: el DIH no regula las operaciones cibernéticas que caen

fuera de una situación de conflicto armado. Las corporaciones comerciales y los gobiernos están tan preocupados por el espionaje cibernético, los delitos cibernéticos y otras actividades cibernéticas maliciosas como por los ataques cibernéticos que estarían sujetos al DIH. Los medios técnicos para proteger la infraestructura cibernética del espionaje o de un ataque pueden ser similares, pero la ley que rige estas operaciones no lo es. Por lo tanto, una de las cuestiones clave es identificar las circunstancias en las que se puede considerar que las operaciones cibernéticas ocurren en el curso de un conflicto armado, o dan lugar a un conflicto armado en sí mismas, de modo que se aplique el DIH" [77]

Jeffrey Carr en su libro *Inside the War* problematiza el ciberespionaje que llama como ciber agresión:

> • Ataques cibernéticos contra sitios web o redes gubernamentales o civiles críticos sin el acompañamiento de una fuerza militar
> • Ataques cibernéticos contra sitios web o redes gubernamentales o civiles críticos con la fuerza militar que los acompaña
> • Ciberataques contra opositores políticos internos
> • Intrusiones cibernéticas en redes e infraestructuras críticas
> • Actos de ciberespionaje
> ¿Cuántos de estos ataques del mundo real deberían considerarse actos de guerra cibernética? ¿Todos? ¿Ninguna? ¿Solo aquellos que pueden atribuirse directamente a un estado-nación?

6.- La estrategia de la elusión de políticas (*policy circumvention*) ***vs*** la estrategia de cambio de políticas (*policy change*) en política transnacional

Aunque hemos abordado de forma específica el concepto de ciberguerra, queda aún por explorar los derroteros que implica la contraparte del activismo digital: el hacktivismo, mismo que se conecta con dos elementos tales como la elusión de políticas y la estrategia de cambio de políticas.

La historia de la desobediencia civil incluye muchos ejemplos de elusión de políticas. Samuel asegura que en el caso del hacktivismo, que con frecuencia "apunta no al cambio de políticas sino a la elusión de políticas, es importante tener en cuenta este tipo de estrategias y actividades que pueden plantear un desafío para los estados-nación y sus gobiernos"[78].

76 Sic p.4
77 Sic p.2
78 Samuel 2004:152

Esta lectura abre diversas temáticas para futuras investigaciones en torno la elusión hacktivista de políticas o leyes, así como sobre el fenómeno más amplio de la elusión de políticas como una forma de acción política.

Activists Beyond Borders (1998) de Keck and Sikkink[79] es bibliografía fundamental a la hora de realizar un examen de la literatura sobre movimientos sociales transnacionales. Un libro que ha influido fuertemente en la investigación posterior sobre el surgimiento de redes transnacionales de activistas. El objetivo de estos investigadores era mostrar que "las redes de apoyo"[80] están ayudando a transformar la práctica de la soberanía nacional" y son "una parte importante de la explicación de los cambios en la política mundial"[81]. (Keck y Sikkink, 1998) Estas redes "intentan no solo influir en los resultados de las políticas, sino también transformar los términos y la naturaleza del debate".[82]

Un ejemplo claro de este nuevo tipo de organización, acciones y objetivos políticos[83] lo presenta la política del cambio climático cuya naturaleza misma exige una coordinación global. La actividad hacktivista contra los principales contaminadores del planeta y sus estructuras de poder seguramente se reforzará hasta hacerse un problema de seguridad para las corporaciones. Una situación que politizaría al extremo el conflicto de intereses existentes entre los intereses privados y comunes sobre el uso y la explotación de los recursos naturales del planeta.

Como afirma Samuel "la presión más significativa ejercida por el hacktivismo es la marginación del Estado como escenario para efectuar el cambio político" [84]. De manera que los sistemas políticos nacionales dejan de ser efectivos para lograr los objetivos que persigue el hacktivismo. Creando *de facto* una nueva arena política poco regulada[85]

Samuel defiende la importancia de analizar el impacto que tiene la estrategia de la elusión de políticas, cuya descripción no se resume en ser una simple evasión de la ley. Antes que nada, es una estrategia política que permite resistir a una política, ley, reglamento o decisión judicial controvertida. Sus resultados pueden incluir un cambio de política, pero no depende del cambio de política para ser eficaz. Pero distinguir la elusión de políticas de la simple infracción de la ley exige criterios claros[86] para poder identificar la dimensión específicamente política de esta forma de comportamiento extralegal (Samuel 2004).

---

79 Keck, Margaret y Kathryn Sikkink. *Activists beyond borders* : *advocacy networks in international politics*. (Estados Unidos de América. Ithaca, New York Cornell University Press, 1998)

80 *Advocacy networks* en el original

81 Un ejemplo de redes de apoyo internacionales que proponen estas autoras es la moderación de las represiones llevadas a cabo por la dictadura militar en Argentina

82 Keck y Sikkink, 1998

83 Como hacer un *reframing* del debate mismo

84 Samuel 2004:156

85 El internet sigue siendo un espacio dominado por los Estados y las corporaciones, no obstante la capacidad de estos para estructurar la acción política en el ciberespacio es menor que su capacidad de controlar el sistema político institucional.

86 Para saber más sobre estos criterios leer Samuel (2004)

Conclusión

La elusión de políticas es una presión efectiva sobre las normas de comportamiento tanto individuales como estatales. La elusión[87] generalizada de leyes cuestiona la legitimidad de una política haciendo del uso del incumplimiento de una norma - una herramienta política (siguiendo la tradición de la desobediencia civil).

La literatura sobre política transnacional ha puesto su interés en "una estructura movilizadora: Internet" [88]. Los académicos han pasado de ver Internet "como una forma de comunicación, que facilitó la rápida difusión de información sobre episodios polémicos entre las cadenas de actores del movimiento" a "considerar Internet en sí misma como una forma de organización en sí misma". [89] [90]

Elusión de políticas: el caso de *Hacktivismo*

Hacktivismo es un grupo creado para "estudiar formas y medios de eludir la censura de Internet patrocinada por el estado e implementará tecnologías para desafiar las violaciones de los derechos de información". (*Hacktivismo y Cult of the Dead Cow* 2001) Una rama del *Cult of the Dead Cow*, un grupo de hackers que "expandió el dominio de la piratería al ámbito de lo político"[91][92]Hacktivismo se convirtió en su propio grupo en 2001. Sus miembros provienen principalmente de Canadá, EE. UU. y Alemania, pero también incluyen miembros de Israel, Corea, Taiwán y China. Una composición internacional que refleja su naturaleza y objetivos transnacionales

El problema del anonimato

Tal vez ningún aspecto de las comunicaciones en línea plantee un desafío tan grande para nuestras aspiraciones de un discurso democrático significativo como la fácil disponibilidad del discurso anónimo. El anonimato ha sido solo una característica rara del habla en el mundo "real", pero en el ciberespacio es la norma.

"El papel del anonimato en la vida pública ha sido objeto de mucho debate"[93]. El debate puede resumirse en dos posiciones contradictorias. Uno ve el anonimato como una parte necesaria y valiosa de la vida política. Esta posición vincula estrechamente el anonimato con la libertad de expresión, sosteniendo que la privacidad total (el anonimato) a veces es necesaria para la libertad de expresión. El anonimato permite un discurso en el que el foco está en el discurso, no en el hablante. El anonimato permite a las personas "evitar la persecución". El extremo opuesto ve el anonimato como un peligro para la democracia y la vida pública. Esta posición se enfoca en la rendición de cuentas[94] como la raíz del comportamiento responsable y la política responsable.

Como indica Samuel "este debate es crucial para nuestra evaluación de las pers-

87 La violación o el desacatamiento de alguna ley

88 Samuel 2004:161

89 Tarrow 2002

90 Tarrow, Sidney. "The New Transnational Contention: Organizations, Coalitions, Mechanisms". Revista American Political Science Association Annual Meeting. (2002). DOI:10.1017/CBO9780511791055

91 Thomas, 2002

92 Thomas, Douglas. Hacker culture. (Estados Unidos de América: Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002).

93 Samuel 2004:214

94 El Hacktivismo de hecho se puede entender como una nueva forma de buscar rendición de cuentas de parte de los Estados y de las corporaciones transnacionales

pectivas de la democracia electrónica. Si el anonimato es compatible con la democracia, la deliberación en línea puede ser más sólida que sus predecesores *offline*. Si, por otro lado, el anonimato es destructivo para la democracia, nuestras esperanzas de democracia electrónica deben verse limitadas" o "nuestras leyes y tecnologías de verificación de identidad deben ser fuertemente fortalecidas"[95].

El hacktivismo por ser una práctica política extra legal necesita de principios reguladores para los futuros casos donde se presente. Un ejemplo cercano es la actividad de *Wikileaks*. Una organización que si bien no hackeaba sistemas informáticos divulgó archivos conseguidos de forma no autorizada basando su decisión en el principio del derecho al acceso a la información de interés público. Algo que no ha aceptado la corte británica que en este momento lleva un proceso de extradición en contra de su *spokesperson* Julian Assange[96] a los Estados Unidos.

Una regulación de los derechos humanos en el ciberespacio internacionalmente aceptada[97], que tenga por base una ética democrática global, puede permitir distinguir las actividades criminales o terroristas de acciones políticas que basan su legitimidad en la tradición de la desobediencia civil. Haciendo del hacktivismo una nueva forma de activismo político.

95 Samuel 2004:214
96 El *spokesperson* de Wikileaks
97 Por ejemplo firmada en la Organización de Naciones Unidas (ONU)

Capítulo xiv

El arma de destruccion masiva más letal: el arma biológica. Perspectiva histórica.

Los agentes biológicos actuales, definición, caracteristicas y criterios de utilización

Vicente Otero Solana

El arsénico, ¿es un veneno o un fármaco?
Ambos, depende si hablamos con un Borgia o con un Médico.
Joshua Hamilton, Profesor Toxicología y Farmacología, Dartmouth, USA

Resumen

Usadas a lo largo de la historia por todas las civilizaciones, las armas biológicas son el arma de destrucción masiva más peligrosa. Y la más cercana, se convive y se sufre a diario. El inicio en las décadas de 1970 y 1980 de técnicas de ingeniería genética y molecular supuso un salto cualitativo de proporciones inimaginables. La facilidad de fabricación, estabilidad y diseminación de agentes biológicos hace que su peligrosidad se incremente. Las medidas defensivas y su coordinación a nivel nacional e internacional son insuficientes, lo que se evidencia cuando son sometidos a prueba. En los últimos años, y en consonancia con la preocupación generada, los presupuestos al efecto de algunas potencias se han multiplicado. Los aspectos médicos preventivos y terapéuticos así como los documentos disponibles y en vigor en el Derecho Internacional para el control de armas biológicas, prohibición del desarrollo, producción, almacenamiento y destrucción, se recogen en el Protocolo sobre prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos de 1925 y la Convención de 1972 sobre la prohibición de armas biológicas y su destrucción, que no son objeto de exposición en este documento.

Palabras clave: Venenos, agentes biológicos, armas biológicas, guerra biológica, epidemia, pandemia, morbilidad, mortalidad, letalidad.

Perspectiva histórica

Sin ningún género de duda, nuestro mundo es peligroso. En la naturaleza existen un sinfín de agentes patógenos y numerosas especies con capacidad de envenenar o producir irritaciones locales, tantas como unas 400 (especies) de serpientes, 200 arañas, 75 escorpiones, 60 garrapatas, 1.200 irritantes, 700 peces tóxicos, muchas aves con plumas tóxicas, ranas y sapos y, como colofón, unos 750 venenos de origen vegetal[1]. La elección de un veneno es pues prácticamente ilimitada y por tanto la capacidad para emponzoñar agua, comida o armas, solos o mezclados, también.

1 Cfr. *"Veneno, 12 Historias Tóxicas"*. National Geographic España, mayo 2005.

La incredulidad de un lector ante la noticia de una epidemia en su ciudad o país, que diezmara la población y obligara a su huida, hacía escribir al Dr. Albarracín en 1987 que aún en 1985 era posible[2]. Se refería a la epidemia de fiebre amarilla en Buenos Aires, a finales del siglo XIX,

Lo ocurrido durante la pandemia por Covid-19 desde 2020, ha mostrado y muestra, que el mundo al completo está expuesto a una pandemia, considerando la globalización de comercio y comunicaciones.

Y lo ha estado siempre, la peste Antonina (165 a 180 d. J.C), de alrededor de quince años de duración, transmitida a Roma por legionarios procedentes del Asia Menor, ocasionó que cerca de un tercio de los habitantes de la ciudad sucumbiera (entre ellos el propio emperador Marco Aurelio, esposa y ocho de sus hijos). Se ignora si fue viruela o sarampión el causante[3].

El actual Covid-19 ha supuesto un auténtico cataclismo. La morbilidad ha sido extraordinariamente elevada, no así la mortalidad. Ha producido un inmenso gasto sanitario y las consecuencias económicas, aún no evaluadas, son monstruosas, habiendo que poner en marcha ayudas económicas a todos los niveles. Ha dado y da lugar a especulaciones sobre el origen del coronavirus causante, su posible manipulación, fallos de seguridad e incluso diseminación voluntaria (en Wuhan tiene su sede un laboratorio de investigaciones biológicas de carácter militar) con acusaciones ante la Corte Penal Internacional y la posible investigación futura por la ONU[4].

La epidemia en 2015 de virus ébola en África central, causó numerosos fallecimientos locales y no afectó a los países occidentales salvo en el eventual contagio del personal sanitario que cuidaba a los infectados trasladados a tales países; no obstante, ocasionó pánico y evidenció la ausencia de preparación, pero no dio lugar a la adopción de ninguna medida efectiva para afrontar problemas ulteriores[5].

Se vive bajo la amenaza de la guerra biológica y aunque el uso de las armas biológicas se remonta a milenios, su existencia solo se percibió tras los atentados de septiembre de 2001. En la zona, horas y días siguientes, una Unidad especial, dotada con instrumentos de detección específicos, fue desplegada para comprobar si se había diseminado material biológico o químico además, y aunque se descartó, el temor estaba justificado, ya que con posterioridad se enviaron cartas y paquetes postales a personas e instituciones en Estados Unidos, conteniendo Ántrax en polvo estable (que no fue detectado en un principio, en los controles de seguridad), con el resultado de enfermedad y fallecimiento de varias personas.

El trabajo con agentes biológicos es peligroso para el manipulador y frecuentes los accidentes mortales y también los efectos colaterales (*efecto boomerang)*[6].

---

2 Albarracin, A.: *"Contra la muerte negra, epidemias y vacunas"*. Ed. Labor, Barcelona, 2ª. ed., 1987.

3 Otero Solana, V.: *"Los agentes biológicos, la amenaza biológica y el Derecho Internacional Humanitario"*, en *"Derecho Internacional Humanitario"*, coord. Rodriguez-Villasante y Prieto, J.L, y López Sánchez, J. Ed. Tirant lo Blanch y Cruz Roja Española, 3ª ed., Valencia, 2017.

4 Otero Solana, V.: "La amenaza real de la guerra biológica: el arma biológica y el Derecho internacional humanitario". *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 113 y 114, enero-diciembre de 2020, pág. 162.

5 *Ibidem*, pág.162.

6 *Ibidem*, pág. 162.

Muchas obras de ciencia ficción describen o predicen amenazas biológicas u otras, por pérdidas accidentales o surgidas en laboratorios secretos o provenientes del espacio que son diseminadas, por terroristas o los llamados Estados maléficos, en pacíficas comunidades con efectos devastadores[7].

La realidad supera a la ficción. En cualquier laboratorio biológico con personal preparado y recursos medios se puede fabricar o manipular agentes o algún componente de ellos, no siendo la adquisición de materia prima complicada[8].

Con fines experimentales, a fin de comprobar efectos, verificar estabilidad del producto y valorar medidas defensivas, se han diseminado agentes provenientes de cepas inocuas o escasamente patógenas[9].

Los agentes patógenos con los que se convive a diario son capaces de producir numerosas enfermedades en el hombre, animales y plantas y causar daños, a veces irreversibles, en el medio ambiente. Muchas de tales enfermedades carecen de tratamiento efectivo o de profilaxis por vacunación y/o medicación, lo que debería ser suficiente para que el ser humano no se dedicara a "mejorar" sus devastadores efectos[10].

Ante una amenaza de estas características, se dispone a nivel nacional e internacional de una pobre capacidad de respuesta y de coordinación. Cada vez se invierte y se avanza más, pero se está lejos de la efectividad. Algunas nuevas técnicas recuerdan a narraciones de ciencia ficción. El proceso de elaboración y distribución de agua y de alimentos es el candidato idóneo para realizar un sabotaje. El día después de los atentados terroristas de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, se suspendió el abastecimiento de agua por ser la única forma de garantizar una seguridad plena[11].

La investigación científica se desarrolla en laboratorios oficiales, como Fort Detrick, en Maryland (fueron clausuradas algunas instalaciones en julio de 2019 por seguridad, pero sus laboratorios de niveles 3 y 4 funcionan con normalidad) y Pine Bluff, en Arkansas, en USA; en la Federación de Rusia existen laboratorios ubicados en diferentes localidades no bien conocidas; en Wuhan, en la República Popular de China o en Ponton Down, en el Reino Unido, existen instalaciones, en las que, oficialmente, se realiza investigación defensiva de acuerdo a la normativa internacional ... En los años cincuenta del pasado siglo esta capacidad se circunscribía a las Grandes Potencias, pero hoy más de cincuenta Estados se encuentran en condiciones de realizar estas investigaciones[12].

---

7 Cussler, C.: *"Vixen 03"*. Ed. Argos Vergara, 1ª ed., Barcelona, 1980; cfr. Crichton, M.: *"La amenaza de Andrómeda"*. Ediciones B, 1ª ed., Barcelona, 1994; cfr. Koontz, D.: *"Los ojos de la obscuridad"*. Pocket Books, 1ª ed., Londres, 1981.

8 Miller, J., Engelberg, S. y Broad, W.: *"Guerra bacteriológica. Las armas biológicas y la amenaza terrorista"*. Ediciones B, 1ª ed., Barcelona, 2003.

9 *Ibidem*.

10 Isselbacher, K. J., Braunwald, E. *et al*.: *"Harrison, principios de Medicina Interna"*, vol. I, Enfermedades Infecciosas. Interamericana, 20ª ed. (esp.), México, 2017; cfr. Benenson, A. S.: *"El control de las enfermedades transmisibles en el hombre"*. Organización Mundial de la Salud. O. Panamericana de la Salud, 20ª ed, México, 1998.

11 Miller, J., Engelberg, S. y Broad, W.: *"Guerra bacteriológica. Las armas biológicas y la amenaza terrorista"*, ob. cit.

12 Advisory Committee on Dangerous Pathogens categorization pathogens according to hazard and categories of containment, Health Departament, UK, 1990; cfr. Binder, P. y Lepick, O.: *"Qué son las armas bacteriológicas"*. RBA, 1ª ed., Barcelona, 2003.

Los Manuales de Guerra Biológica de organizaciones militares internacionales e instituciones gubernamentales no militares de Estados Unidos y Unión Europea (Directriz 90/679/CEE9 o Reino Unido, 1990) tienen establecido un listado coincidente de agentes biológicos con potencial uso militar[13].

La guerra biológica en la historia

Numerosos textos e imágenes conservados tanto en cerámica como en columnas o murales, muestran, desde la mitología y pese a la expresa prohibición de diversos textos sagrados de cualquier civilización, la utilización de armas impregnadas con venenos. En ese sentido, se constatan referencias de su uso a lo largo de la historia y hasta el día de hoy.

En la tablilla cuneiforme sumeria de Mari, datada en 1770 a. J.C, ya se reconoce el concepto de la noción de contagio.

La tabla cronológica que se transcribe a continuación enuncia algunos ejemplos del uso de venenos y armas biológicas hasta el 1300 d.C.[14], habiéndose ampliado hasta la actualidad.

Antes de Jesucristo:

- 1500 a 1200. Ganado infectado de *peste hitita* se envía a campo enemigo.
- 1200. Guerra de Troya. Uso de flechas envenenadas por Filoctetes, Paris y Odiseo, entre otros.
- 900. Trampas, flechas envenenadas y bombas incendiarias con nafta por los asirios.
- 600. Cirra, Grecia. La ciudad se rinde al ser envenenada el agua disponible con eléboro.
- 500 (circa). Guerra del Peloponeso. Impregnación de flechas con cornezuelo de centeno.
- 400. Himilcón envenena al enemigo con vino y mandrágora.
- 300. Arquímedes destruye la flota romana en Siracusa con espejos que reflejan la luz del sol (se reprodujo en el puerto de Nueva York con un buque de madera).
- 200. Aníbal catapulta víboras (en recipientes de barro) a la flota enemiga; Aquilio envenena pozos con cadáveres putrefactos, estiércol y otras sustancias.

Después de Jesucristo:

- 100-200. En Hatra, se usan bombas de escorpiones y nafta contra los romanos.
- 600. Calínico inventa el fuego griego.
- 1000. Mahmud, en Sistan, catapulta serpientes venenosas.
- 1200. Genghis Khan utiliza animales incendiarios (teas).
- 1300. El ejército mongol catapulta a ciudades sitiadas cadáveres infectados de peste. (Caffa, Crimea)

13 *Ibidem*; cfr. Nato: *"Handbook on The Medical Aspects of Nbc Defensive Operations"*. A Med P 6 C, Part Ii, Biological. February, 2003.

14 Mayor, A.: *"Fuego griego, flechas envenenadas y escorpiones, la guerra química y biológica en la Antigüedad"*. Ed. Desperta Ferro, 1ª ed., Madrid, 2018.

A partir del siglo XIV:

- 1300-1750 (circa). En Europa oriental y Asia se continúa con la práctica de catapultar cadáveres infectados de peste hasta el s. XVIII.
- 1650-1750 (circa). Francia y Gran Bretaña, suministran a los indígenas en América del Norte mantas y tiendas infectadas con peste, viruela y cólera.
- Primera Guerra Mundial. Frente oriental, utilización de ántrax, peste y cólera.
- Frente occidental, utilización de agentes químicos.
- Segunda Guerra Mundial Japón, en la guerra chino-japonesa (Manchuria, 1937-1942), utiliza peste, cólera, muermo y ántrax, en polvo usando vectores infectados (pulgas).
- 1985 a 2020. Ataques terroristas con ántrax, ricina y gas sarín[15].

De la antigüedad al siglo XX

Lo secreto, lo misterioso, lo prohibido es asociado al veneno. En India y por extensión en el sudeste asiático, miles de personas mueren víctimas de la mordedura de serpientes de la variedad cobra mayoritariamente. Por mor de las costumbres religiosas, sobre todo del hinduismo, reciben un trato especial: no son incinerados como sucede con los demás seguidores de la religión, sino que sus restos son arrojados al rio sagrado (como se hace con santones, niños menores de tres años y embarazadas).

Entre otros libros sagrados, el Deuteronomio y el Código de Manú, recogen reglas de guerra estableciendo la absoluta prohibición del uso de veneno o su utilización por impregnación en armas. Así después de establecer en el libro VII, dedicado a la guerra, en su punto 90, que un guerrero nunca debe emplear contra sus enemigos armas envenenadas, ni inflamadas, ni arpadas, en los puntos 195 y 196 del mismo libro VII, el Código de Manu afirma que cuando se haya bloqueado al enemigo se debe devastar el territorio y malograr su agua y alimentos y destruir estanques y exhorta a su propio rey a que extreme las precauciones a fin de evitar ser envenado (puntos 217 a 221)[16].

La lectura de libros que narran las guerras, las batallas, durante el periodo de la Grecia clásica, indica que las batallas se reducían a un combate singular, entre hoplitas y que existía un gran respeto por el enemigo. No hay referencia alguna sobre el uso de armas impregnadas con sustancias venenosas, pero es absolutamente cierto que sí se usaban. Homero lo refiere tanto en la Ilíada como en la Odisea[17], sobre todo en las ocasiones que la suerte del combate no era propicia (extensivo a todas las civilizaciones)

Procedimientos de uso

Se utilizaban profusamente y de diferentes tipos, como envenenamiento de agua y comida con sustancias tóxicas o nauseabundas; estupefacientes e hipnóticos (la bruja Crisame con vino); insectos y animales venenosos; proyectiles venenosos (con acónito en China) o lanzas infectadas o utilizar como objeto punzante el aguijón del pez sierra (Ulises, murió así; y un biólogo en el año 2006 accidentalmente, no por una lanza);

15 Otero SolanA, V.: *"La amenaza real de la guerra biológica ..."*, *ob. cit.*, págs. 164 y 165.

16 *"Leyes de Manu, Instituciones civiles y religiosas de la India"*. Ed. Bergua, Madrid (sin fecha ni edición).

17 Homero: *La Ilíada*. Ed. Iberia, 2ª ed., Barcelona, 1970; cfr. Homero: *La Odisea*. Ed. Iberia, 2ª ed., Barcelona, 1970.

agentes patógenos (como la *peste hitita*, en el siglo XIV a. J.C, conducción hacia el adversario de ganado infectado de Tularemia, zoonosis transmisible por moscas y garrapatas); productos incendiarios y rayos caloricos (nafta, espejos de Arquímedes), aseverándose que cada arma biológica moderna, tiene un equivalente en el mundo antiguo[18].

La contaminación deliberada de agua y alimentos, el uso de microorganismos, sus toxinas o de animales vivos con capacidad de generar sustancias tóxicas era común, al igual que la utilización de tejidos previamente impregnados con gérmenes patógenos (en conflictos no tan pretéritos) o el favorecer, modificando las condiciones del entorno, la acción de vectores biológicos de transmisión[19].

Respecto a los productos utilizados para la contaminación de agua y alimentos, el uso de estiércol, cadáveres putrefactos de monturas y humanos víctimas de peste o viruela era común desde la más remota antigüedad hasta su último registro, en concreto por el ejército ruso en el asedio de Tallin en 1710.

Son numerosas las plantas y semillas utilizadas. Se destaca, el eléboro, planta invernal de alrededor de 80 a 100 cm de envergadura, variedades negra y fétida. Se utilizaba profusamente. Una vez pulverizada, se disolvía y añadía a alimentos y agua, causando intenso dolor gástrico e intestinal, náuseas, vómitos y diarrea (era ideal su uso en conducciones de agua de ciudades sitiadas).

Otras plantas utilizadas eran el acónito, que produce bradicardia, shock cardiogénico y muerte con una cantidad mínima, 1mg; la mandrágora, con atropina y escopolamina, que causa bloqueo de los receptores de acetilcolina; la cicuta, que contiene Coniina y Coniceina, que producen parálisis neuromuscular, convulsiones y cianosis (Cicutismo)[20].

Con los problemas asociados –cambio en la dirección del viento– el humo pestilente de animales putrefactos arrojados a hogueras se ha usado, por el rechazo de ciertas culturas como la conocida aversión entre religión mahometana y el ganado porcino

La impregnación de armas, flechas, lanzas, jabalinas, espadas con estiércol, material de cadáveres en descomposición o infectadas de viruela o peste o de diversas sustancias venenosas se utilizaba con profusión usando tales sustancias en solitario o en combinación incrementándose su peligrosidad y haciendo vano el encontrar un antídoto). El veneno procedía de serpientes, anfibios, artrópodos o insectos o de su mezcla. Venenos de efecto inmediato o lento, neurotóxicos como el de la cobra o causantes de alteración del sistema de coagulación como el de la serpiente de cascabel[21]; o mixtos. En definitiva, a la carta.

Diversas especies adaptan su veneno a sus interese. A las arañas arborícolas, no les interesa un efecto inmediato, pero si el retardado, ya que si fuera inmediato su presa caería al suelo y consecuentemente la perderían[22].

---

18 Mayor, A.: *"Fuego griego, flechas envenenadas y escorpiones, la guerra química y biológica en la Antigüedad"*, ob. cit.

19 "NBQ. La triple amenaza". *Revista de Defensa*, extra núm. 64. Armas Biólogicas, Edefa, Madrid, noviembre 2002.

20 Otero Solana, V.: *"La amenaza real de la guerra biológica..."* ob. cit. Págs. 166 y 167

21 Mattison, C.: *"The New Encyclopedia of snakes"*. Princeton University Press, N. Yersey, 2007.

22 Mayor, A.: *"Fuego griego, flechas envenenadas y escorpiones, la guerra química y biológica en la Antigüe-*

Utensilios de cerámica grabados muestran escenas donde se aprecia a un guerrero que porta una pequeña cantimplora en el cinturón que presumiblemente contiene un veneno; cuando va a usar la flecha, y no antes, la impregna (sería arriesgado hacerlo por un posible pinchazo fortuito o quizás por el efecto efímero del producto).

Homero describe cómo las flechas de Ulises causaban un efluvio de sustancias negruzcas en la herida. Hércules, engañado por una de sus víctimas, se viste con una túnica impregnada en veneno de la hidra y muere, pero antes entrega arco y flechas envenenadas a Filoctetes; en la Ilíada se narra que mató a numerosos troyanos con esas armas y al retirarse las ofrece a Apolo, Dios de la curación; con posterioridad, las enterró profundamente para evitar que se encontraran y fueran usadas[23]. Esa costumbre continúa.

Los pueblos cazadores en el África austral, los bosquimanos (*bushmen*) impregnan sus flechas con veneno para abatir piezas de caza, pero no en su punta sino en el asta; interrogado, el cazador explica que "sería peligroso hacerlo de otra forma, podríamos pincharnos antes de usarlas"

Mención especial merece un hongo, el Cornezuelo del centeno, que produce una sustancia alcaloide, la ergotamina, potente vaso constrictor que se usa hoy en Medicina (sobre todo en Ginecología y Neurología); en Neurología, en Estados Unidos, para yugular los accesos de migraña. Tiene importantes efectos secundarios[24]. Con él se impregnaban flechas que causaban amplias heridas y profundas necrosis en las mismas de difícil cicatrización. Se utilizaba también disuelto en agua y alimentos. Su ingesta da lugar a alucinaciones y temblores. Se ha descrito en leyendas populares de regiones de consumo habitual de pan de centeno que, al ser recogido, lo era sin desechar las plantas parasitadas con esos efectos sobre brujas, sus visiones y hechizos (en España en regiones del norte)

Los conquistadores españoles en América, en el siglo XVI y siguientes, se enfrentaron a algo desconocido, que causaba muchas víctimas. Los indígenas, mediante el uso de cerbatanas, causaban leves heridas pero que les producía la muerte. Se trataba del ourari de los indígenas, el urare de Europa, el actual curare, resultado de una mezcla de jugos de diferentes plantas. La primera cita histórica data de 1516, en *De Orbe Novo*, siendo su autor, Pedro Mártir de Anglería, amanuense de Carlos I.

Claude Bernard estableció, en 1846, que el mecanismo de actuación de esta sustancia era un bloqueo neuromuscular, que afectaba a todos los sistemas musculares, causando su paralización; su principio activo es la tubocurarina, que se aisló en 1935 por Harold King y hoy se usa como preanestésico relajante muscular[25].

La utilización de animales vivos ha sido común. Rebaños infectados y portando insectos y artrópodos también infectados (peste hitita, ya mencionada) o animales lanzados en tropel con teas ardiendo. El uso de serpientes vivas (venenosas, por supuesto), introducidas en recipientes y catapultadas a ciudades sitiadas o a otras naves (Aníbal, entre otros) era muy habitual; o las bombas de escorpiones muy ve-

dad", ob. cit.

23 Homero: *"La Ilíada"*, ob. cit.; cfr. *"Veneno, 12 Historias Tóxicas"*, ob. cit.

24 Samuels, M. A. y ROPPER, A. H.: *"Samuel´s Manual of Neurologic Therapeutics"*. Wolters Kluwer, 9ª ed., Philadelphia, 2017.

25 López Tricas, J. M. y Álvarez De Toledo Bayarte, A.: *"La verdadera historia del Curare"*. ABC Sevilla, 2018 (actualizado).

nenosos, introducidos en cientos de recipientes de barro lanzados contra los romanos hacia el 200 d. J.C, en el sitio de Hatra (actual Iraq), que tuvieron que levantar el asedio (también les arrojaban nafta ardiendo). No se conoce cómo los introducían en los recipientes en cantidad se supone que apreciable sin sufrir picaduras; se intentó en N. York, miembros de una Universidad neoyorquina adquirieron en una tienda local especializada, seis ejemplares de una especie iraquí muy venenosa, resultando imposible encapsularlos, por lo que recurrieron a atemperar a los animales con frio, usando un congelador y aun así no resultó fácil (En *Hatra* no existían frigoríficos)[26].

En cuanto a los tejidos o utensilios impregnados, vestimentas y mantas, previamente de material contagioso, sobre todo viruela, se distribuyeron a los indígenas. Gran Bretaña y Francia lo utilizaron en sus luchas contra tribus indias de América del Norte en el siglo XVIII (sin leyenda negra, dos siglos después de la Conquista y sin que en la actualidad nadie recuerde ni afee esta conducta en ninguna obra o documental e inclusive dudando de su verosimilitud); está documentado, al menos en el asedio de Fort Pitt (Pittsburg), pues el general Amherst lo describe en correspondencia a un subordinado. Las poblaciones nunca expuestas antes fueron de nuevo víctimas inocentes, calculándose en 100.000 las víctimas mortales solo por viruela[27]. Durante el proceso de colonización española y portuguesa, las poblaciones de indígenas resultaron diezmadas con rapidez.

En Estados Unidos, en la guerra de Secesión (1861-1865), un médico de la Confederación fue acusado de intentar introducir ropas infectadas de fiebre amarilla en el campo enemigo.

En lo que concierne a la modificación del entorno, conocida la relación entre agua, mosquitos y enfermedades, algunos ejércitos recurrieron a la inundación previa para desencadenar epidemias de paludismo y ocupar el territorio sin oposición como el ejército napoleónico en Mantua y en las islas Walcheren (rio Escalda); las hordas de Atila y Genghis Khan, sufrieron este método de guerrear[28].

Un tema tangencial al que nos ocupa es referir determinados aspectos de la Conquista de América en orden a clarificar lo acontecido durante los siglos XVI y XVII. Sigue causando gran polémica con el daño inevitable a las Potencias colonizadoras, sobre todo a España.

La tristemente famosa *Leyenda Negra* fue en gran parte debida a la exposición natural, no premeditada, de una población virgen a la acción de gérmenes patógenos que, involuntariamente, portaban las personas llegadas de Europa, inmunizadas a ellos y a las enfermedades que producían, comunes en Europa pero absolutamente desconocidas en el Nuevo Mundo. Por consiguiente, considerar que la Leyenda Negra es sinónimo en gran parte, de problema inmunológico no es exagerar; Se arguye que los medios y métodos de combate empleados eran inhumanos. No es así, eran los de la época, no había otros y los utilizaban todas las Potencias europeas en sus aventuras de conquista en Ultramar.

26 Mayor, A.: *"Fuego griego, flechas envenenadas y escorpiones, la guerra química y biológica en la Antigüedad"*, ob. cit.

27 O'connell, R. L.: *"Of arms and men. A history of war, weapons and aggression"*. Oxford University Press, 1989

28 Alonso, J. R.: *"Guerra biológica napoleónica"*. Blog de Neurociencia, 2015.

Hecho habitual en Europa era padecer zoonosis, enfermedades de origen animal que se transmiten al hombre en virtud de su estrecha convivencia. Causaron millones de muertos, pero inmunizaron a los supervivientes; entre ellas viruela, varicela, sarampión, escarlatina y rubeola y también tuberculosis e influenza[29].

El contagio era simple, un mínimo contacto entre un inmunizado europeo y un indígena resultaba suficiente; la transmisión se realizaba al desplazarse a su poblado, con efecto dominó entre familiares y vecinos, por lo que la morbilidad - mortalidad era muy alta. El lento proceso de inmunización, que llevó siglos a Europa, había comenzado bruscamente en América[30].

Bartolomé de las Casas publicó en 1542 un librito donde denunciaba la mortalidad entre los indígenas; también hablaba del trato que les era dispensado por los colonizadores. La interpretación y uso de la publicación en Holanda, Francia e Inglaterra, a las que, obviamente, no les importaba en absoluto la suerte de nadie, y menos aún de los indígenas americanos, no se hizo esperar. Con el tiempo se internacionalizó y se hizo perenne. La actitud de las élites criollas, generalmente cleptócratas, que acapararon el poder político y económico en las Repúblicas hispanoamericanas surgidas del proceso de independencia y la sesgada enseñanza en sus escuelas, deficientes en muchos casos, aún hoy, más de doscientos años después de regir sus destinos (habitualmente con todos los defectos de la Colonia y ninguna de sus virtudes), hace imposible que se neutralice el efecto, salvo en las escasas minorías ilustradas[31].

Y es fácilmente comprobable que, en los territorios donde no llegaron colonizadores, como las zonas australes, los indígenas no padecieron el problema ... hasta el siglo XIX en que se produjo el asentamiento de colonos, no españoles por cierto, sino galeses y alemanes como ocurrió en las Repúblicas de Chile y Argentina. Allí, la Inmunología realizó el trabajo pendiente, extinguiendo a los aborígenes; es una anécdota, pero el efecto fue similar con el contacto entre la tripulación del *Beagle* y los indígenas fueguinos, al detenerse el buque en Tierra del Fuego en su ruta hacia Galápagos.

En documentales producidos en Europa u otros continentes (y lo que demuestra una supina ignorancia, en la propia España), se sigue insistiendo aún hoy en la conquista despiadada con inhumanos medios y métodos de combate empleados, a fin de despojar y robar todo, tildando de genocidas a los conquistadores; Aunque resulte fútil la iteración, los medios y métodos de combate eran los empleados por todas las Potencias de la época. No se puede ni se debe juzgar actos del pasado con la perspectiva actual[32].

El siglo más sangriento, el XX

En los últimos años del siglo XIX, se inicia el despegue técnico en Medicina y Biología. Se identifican los primeros gérmenes responsables de enfermedades y surgen las primeras vacunas. Estos hechos despiertan el interés de los Estados Mayores para su hipotética utilización bélica. De producción y dispersión artesanal, se utilizaron al comienzo rara vez y de forma muy concreta.

29 Otero Solana, V: "La amenaza real de la guerra biológica..."; ob. cit., pág. 170

30 Diamond, J.: *"Armas, gérmenes y acero"*. Ed. De Bolsillo, 2ª ed., Barcelona, 2007.

31 De Las Casas, Fray B.: *"Brevísima relación de la destrucción de las Indias"*. Ed. Tecnos, 3ª ed., Barcelona, 2008.

32 Otero Solana, V: *"La amenaza real de la guerra biológica..."*; ob. cit., pág. 171

La Primera Guerra Mundial (1914-1918), será recordada por la guerra de trincheras, la práctica ausencia de enfrentamientos navales, los periodos revolucionarios... pero, sobre todo, por la utilización masiva de armas químicas en el frente occidental, por ambos beligerantes[33].

En mucha menor medida, pero sin confirmar, es posible que se usaran las armas biológicas en el frente occidental y en el oriental.

En Alemania se desarrollaron agentes como *Bacillus anthracis*, *Yersinia pestis* y *Vibrium colerae* y agentes fitopatógenos para afectar a las cosechas de cereales, sobre todo de trigo y zoopatógenos como la *Francisella tularensis* (muermo) para infectar a caballos y animales de tiro de los Ejércitos francés y ruso[34].

-Durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945**)**, la actitud en Europa y en el Extremo Oriente[35] fue esencialmente diferente

En Europa, no se utilizaron agentes biológicos. Al tener conocimiento los Aliados de lo que sucedía en China, y entendiendo que Alemania podía desarrollar programas similares, hicieron estudios sobre los agentes causantes de brucelosis, ántrax, botulismo y tularemia.

Los británicos hicieron pruebas en 1941 con ántrax en la isla Gruinard, al norte de Escocia, contaminándola por un periodo no inferior a los 50 años.

En Extremo Oriente, en la Guerra chino-japonesa, que ya se desarrollaba en la década de los años 30, el Ejército japonés, en su expansión territorial ocupó Manchuria, en 1935. Se creó una Unidad especial, oficialmente conocida como *Laboratorio de Investigación* y *Prevención Epidémicas* dependiente de la *Kempeitai* (Policía Militar); es conocida mundialmente como el tristemente famoso Escuadrón 731, con base en Manchuria.

Sus actividades se llevaron a cabo contra el Ejército chino en campaña, prisioneros de guerra chinos y estadounidenses y civiles chinos, internados o no.

Cabe imputar al 731, de 10.000 a 40.000 víctimas, prisioneros de guerra y civiles que fallecieron en las clínicas y de 200.000 a 400.000 en las campañas militares y en ciudades.

Amputaciones, vivisecciones, extracción de órganos y de balas previamente disparadas a sangre fría, para entrenamiento de los médicos del Ejército, todo ello sin anestesia; se administró de forma masiva rayos X o se realizaban periodos de congelación y descongelación sucesivas, total o parcial, de la anatomía corporal. Por último, a las víctimas se les inyectaba gérmenes, o preparados de los mismos, de peste, cólera, fiebre tifoidea, tuberculosis, viruela, disentería o sífilis

En los juicios por crímenes de guerra de Jabarovsk, en la URSS., el General Kawashima testificó que habían sido arrojadas nubes de pulgas infectadas de peste y otros gérmenes contra ciudades chinas inermes (Ningpo, entre otras) o contra soldados en campaña y se habían contaminado premeditadamente víveres y agua, con peste, ántrax y fiebre tifoidea,

Al término de la guerra, no hubo prácticamente castigo. Japón había violado la normativa convencional en la que era Parte, en concreto los Reglamentos sobre las

33 Martinez, D.: *"Armas Químicas"*. II Máster DICA, CEDIH, Cruz Roja Española, 2002.

34 Otero Solana, V: *"La amenaza real de la guerra biológica..."*; ob. cit., pág. 172

35 Beevor, A.: *"La Segunda Guerra Mundial"*. Ed. Pasado y presente, 3ª ed., Barcelona. 2017; cfr. Hastings, M.: *"La guerra secreta"*. Ed. Crítica, 1ª Ed., Barcelona, 2016.

leyes y costumbres de la guerra terrestre Anexos a las Convenciones de La Haya II de 1899 y IV de 1907 y el Pacto Briand-Kellogg de 1929 (no era Parte en los Convenios de Ginebra de 1929).

Solo 23 miembros (de escasa relevancia) del Escuadrón 731 fueron juzgados y condenados, cinco a pena capital, cuatro a largas penas de prisión y los demás a penas livianas. Las sentencias capitales se conmutaron por el General McArthur y en 1958 estaban todos en libertad. No había pruebas según el Tribunal Internacional para Extremo Oriente con sede en Tokio.

El General Shiro Ishii, microbiólogo, era el Médico Jefe responsable. No fue juzgado (empezaba la guerra fría, y Estados Unidos necesitaba la experiencia japonesa) y acabó siendo nombrado Presidente del Comité Olímpico del Japón, impartió numerosas conferencias en Estados Unidos; murió en su cama en 1967[36].

La cuestión biológica desde el punto de vista militar durante la época de la guerra fría es un arcano, un mundo secreto del que no se sabe prácticamente nada; algunos libros, artículos, filtraciones, errores… hacen que alguna información vea la luz.

En Occidente, en 1943 Estados Unidos crea en Fort Detrick, en Maryland, un laboratorio de investigación, el Instituto de Investigaciones Médicas en Enfermedades Infecciosas (USAMRIID); el Reino Unido hace lo propio en sus instalaciones de Ponton Down.

De Fort Detrick se sabe que más de 400 miembros de su personal se convirtieron en imprevistos cobayas humanos por errores de manipulación y que hubo alguna víctima mortal (reconocidas 3), que se ha trabajado con muchos agentes biológicos y que, de vez en vez, algunos de ellos, manipulados y con muy escasa patogenicidad, han sido diseminados en diversos espacios más o menos cerrados o abiertos, como aeropuertos, metro y desiertos o ciudades. El objetivo era comprobar efectos y verificar la vulnerabilidad; maletines perforados, paraguas lanzadores, bombillas repletas de material, etc., fueron usados para la diseminación[37].

En la antigua Unión Soviética de 1945 hasta 1972, se desarrolló un programa de investigación y producción de armas biológicas dependiente de varios ministerios, Defensa, Interior, Sanidad y Agricultura. En 1973, después de ratificar la Convención de Armas Biológicas de 1972, se comenzó a implementar un ambicioso y magno programa de investigación en guerra biológica con manipulación de un gran número de agentes y producción de material en cantidades estimadas en toneladas, violando el documento suscrito. El programa, BIOPREPARAT (Preparación Biológica) contó con cientos a miles de miembros, de adscripción civil oficialmente; se desconoce si hubo errores e incidentes de manipulación y con qué resultados eventualmente[38].

En el periodo de 1989 a 1992, Occidente tuvo conocimiento de su existencia y se debió a la deserción de altos cargos y/o científicos de la institución, Vladimir Pasechnik, Kanatjan Alibekov (director de 1988 a 1992) y Sergei Popov. Refirieron que la actividad continuaba. Cerca de una veintena de instalaciones estaban en funcionamiento, con nombres inofensivos, en las que se investigaba, fabricaba, probaba o se

36 Williams, P.: *"Japan's secret Biological Warfare in WWII"*. Free Press, 1989.

37 Miller, J., Engelberg, S. y Broad, W.: *"Guerra bacteriológica. Las armas biológicas y la amenaza terrorista"*. Ediciones B, 1ª ed., Barcelona, 2003.

38 *Ibidem*.

almacenaba el material resultante[39]. De ellas cabe destacar el Centro Estatal para la Investigación de Virología y Biotecnología (VECTOR) con sede en Koltsovo, en la región de Novo Sibirsk, Siberia, especializado en viruela (producción y militarización), el Instituto de Zagorsk, también en viruela y el ubicado en Sverdlosk (ahora de nuevo Ekaterinemburgo), en los Urales, dedicado a la producción de ántrax, producto del que la URSS. llegó a poseer toneladas. Por último, las pruebas se desarrollaban en el Mar de Aral, en la isla de Vozrozhdeniya. Según manifestaron los desertores, los agentes biológicos eran diseminados sobre animales de experimentación atados y con posterioridad se valoraban los efectos[40].

Los agentes biológicos causantes de ántrax, viruela, peste, encefalitis equina venezolana, brucelosis, gripe, virus de Marburg y de ébola, eran objeto de investigación y manipulación. Creaciones de BIOPREPARAT fueron el *Veepox*, combinación de viruela y encefalitis equina venezolana y el *Ébolapox*, de viruela y ébola[41].

En 1979, aunque se supo en 1993, se produjo un escape de ántrax en Sverdlosk, con alrededor de 100 fallecidos. Se alegó que la causa había sido carne en mal estado y Estados Unidos exigió una investigación; se le permitió en 1993, pero los contenedores estaban vacíos y esterilizados, por lo que nunca se llegó a ninguna conclusión[42]. También se les acusó de utilizar *Micotoxinas* procedentes de familias de hongos, como los causantes de la lluvia amarilla en el Sudeste asiático, entre 1950 a 1980 en los conflictos locales. Hongos como los *fusarium* o *aspergillus* producen micotoxicosis (se infectan cereales y piensos que, al ser ingeridos, causan manifestaciones cutáneas y trastornos digestivos, neurológicos, hepáticos o hematológicos)[43]. Investigación tampoco concluida; no se conoce su actividad actual, pero se presume que continúa.

La época que transcurre desde el final de la guerra fría al siglo XXI se caracteriza por la utilización de agentes biológicos en Estados Unidos y Japón por grupos terroristas y sectas. Realmente empiezan en el siglo anterior.

Ántrax, ricina o agentes químicos (gas sarín) en el metro de Tokio.

En 1984, en Oregón, seguidores del gurú Rajneesh, causaron 750 casos de *salmonelosis*, sin víctimas mortales. Infectaron ensaladas de restaurantes de comida rápida. Fue el primer uso masivo de un agente biológico. La investigación no dio resultado hasta que un investigador de Fort Detrick, Bill Patrick, encontró un multiplicador de bacterias en un laboratorio clandestino en el rancho del gurú, que al parecer quería ganar las elecciones locales. En 1995, se dispersa polvo de ántrax en Tokio y *ricina* en los Estados de Minnesota y Ohio; en 1996 se utiliza *Yersinia pestis* en sobres postales[44].

Se sabía que Iraq poseía agentes biológicos adquiridos legalmente a la empresa American Type Culture Collection, de Maryland, que alberga la mayor colección de cepas de gérmenes del mundo y es considerada una biblioteca mundial sobre la cues-

39 Alibekov, K.: *"Entrevista con el Dr. ..."*. Primera línea.

40 Miller, J.: *"La URSS desarrolló un mortífero programa de nuevas armas biológicas"*. The New York Times, 1998.

41 *Ibidem*.

42 Miller, J., Engelberg, S. y Broad, W.: *"Guerra bacteriológica. Las armas biológicas y la amenaza terrorista"*, ob. cit.

43 *Ibidem*.

44 Binder, P. y Lepick, O.: *"Qué son las armas bacteriológicas"*. RBA, 1ª ed., Barcelona, 2003.

tión por dedicarse al préstamo de cepas a los científicos de todo el mundo. Había adquirido tres tipos distintos de *ántrax*, cinco variantes de *botulismo* y tres clases de *Brucellas*, disponiendo de vectores para su dispersión. Estas compras se repitieron a lo largo de los años 80 mediante empresas de importación - exportación, incluyendo en 1988 una cepa de *ántrax,* la 11966, desarrollada ¡en Fort Detrick!; nadie prohibió las ventas hasta que el Servicio Secreto norteamericano lo sugirió en 1989. La primera guerra del golfo en 1991 evidenció la existencia en poder de Iraq de vectores no biológicos, misiles, proyectiles de artillería, dispersores por fumigación y tanques acoplables a aviones, cargados en ocasiones con armas biológicas y químicas[45].

El siglo actual

En la actualidad el problema se percibe en toda su dimensión tras los atentados de septiembre de 2001 y se confirma con los ataques postales por grupos terroristas o sectas conteniendo *ántrax* contra instituciones norteamericanas (el Capitolio, correos o medios de comunicación). Aquellos actos produjeron pánico y la adquisición masiva de mascarillas, máscaras antigás y sistemas de precintado de puertas y ventanas en Estados Unidos. Las compañías de seguros evalúan en sumas billonarias los daños que causaría la utilización de un agente biológico en una ciudad de tamaño medio[46].

En 2003, con el objeto de inutilizar las armas de destrucción masiva, químicas y biológicas, que se suponía almacenaba Iraq se inicia la segunda guerra del golfo y como es sabido no se encontraron[47].

Agentes biológicos actuales

Los agentes biológicos (AB), vivos o no, tienen origen animal, vegetal o microbiano. Los habitantes de este planeta nos enfrentamos a diario a ellos y a las infecciones por ellos causadas. Por ende, ocurrirá lo mismo con una Fuerza militar, desplegada o no.

Es bien conocido que en las guerras del pasado las bajas por enfermedades, sobre todo infecciosas, superaban considerablemente a las producidas por combate (Crimea en 1854 es el perfecto ejemplo)[48]

El avance de la Biotecnología hace posible modificar microorganismos o toxinas a nivel molecular y genético. Muy frecuentemente su producción es por síntesis química, con lo que pudieran ser considerados como agentes químicos, no biológicos. Adrienne Mayor viene a sugerir que sería más exacto hablar de agentes bioquímicos más que biológicos, pero tanto la Convención de Armas Biológicas de 1972 como la Convención para prohibición del desarrollo, producción, almacenamiento y empleo de Armas Químicas y su destrucción de 1993, están en vigor y al adoptar ese término sin duda se introduciría mayor confusión[49].

---

45 Miller, J., Engelberg, S. y Broad, W.: *"Guerra bacteriológica. Las armas biológicas y la amenaza terrorista"*, ob. cit.

46 *The delibérate release of Anthrax sporesthroung the UCS Postal System*. Sussex University, UK.

47 Miller, J., Engelberg, S. y Broad, W..: *"Guerra bacteriológica. Las armas biológicas y la amenaza terrorista"*, ob. cit.

48 Otero Solana, V: *"La amenaza real de la guerra biológica..."*; ob. cit., pág. 177

49 *Ibidem*.

1. Definiciones

Un ataque biológico tiene por objeto, al menos, inutilizar la capacidad operativa de una Fuerza o bien emplearse con carácter más general.

La Convención de 1972, define que son agentes biológicos (en adelante AB)[50] aquellos agentes vivos que sean capaces de reproducirse, como las bacterias y los que solo se reproducen dentro de una célula, como los virus; aquellos agentes no vivos que no se reproducen y que proceden de un organismo vivo, como las toxinas y los que no se reproducen y proceden de síntesis química, igualmente toxinas.

El Manual de Guerra Biológica de la OTAN establece definiciones. Definen agente biológico, ataque biológico, defensa biológica, arma biológica y toxina[51]. Agente biológico es un microorganismo o toxina derivada de él que causa enfermedad en el hombre, los animales y las plantas y que puede deteriorar el medio ambiente y el material; Ataque biológico es el empleo de agentes biológicos para causar enfermedad en hombres, animales y plantas y que puede deteriorar el medio ambiente y el material; Defensa biológica es la serie de métodos, procedimientos, equipos y planes usados para establecer medidas defensivas contra un ataque biológico; Arma biológica es el material o vector que proyecta, disemina o dispersa un agente biológico y Toxina es toda sustancia tóxica o venenosa, producida o derivada de plantas, animales o microorganismos, que puede ser alterada por manipulación química.

Por su frecuente utilización en el texto y para familiarizarse con él, se relacionan a continuación una serie de términos y definiciones que son de uso común en el lenguaje médico [52]. Así, enfermedad infecciosa es todo cuadro producido por un agente infeccioso o toxina; agente infeccioso es un microorganismo capaz de producir una infección; aislamiento es la separación de enfermos infectados de otros, infectados o no; contacto es la persona que ha tenido exposición a un enfermo infectado; *cuarentena* es la restricción de actividades de personas sanas que han estado en contacto durante el periodo de incubación de una enfermedad infecciosa; *endemia* es la presencia en una zona geográfica determinada de un agente o enfermedad infecciosa; *epidemia* es la manifestación de un grupo de casos de una enfermedad infecciosa que excede a la incidencia esperable; epizootia tiene el mismo significado que epidemia, aplicado a animales; incidencia es la tasa entre el número de casos nuevos de una enfermedad en un periodo determinado y el número de personas de la población afectada y se expresa en casos por 1000 o 100.000 habitantes/año; inmunidad es el estado de resistencia a la enfermedad infecciosa causado por la presencia de anticuerpos o células que poseen acción específica contra los microorganismos (es pasiva si se obtiene por administración de anticuerpos específicos -por ejemplo, la gammaglobulina antitetánica- y se considera activa si se obtiene de forma natural por la administración de fracciones o productos de un agente infeccioso o en los recién nacidos a través de la madre. En este caso, el organismo reacciona y produce él mismo sus defensas, los anticuerpos -vacunación, inmunoprofilaxis activa-); morbilidad es el número de personas de una población determinada que enferma en un periodo de tiempo (por lo

50 Binder, P. y Lepick, O.: *"Qué son las armas bacteriológicas"*, ob. cit.

51 Nato: handbook on the medical aspects of nbc defensive operations. A med p 6 c, part II, *Biological*. February, 2003.

52 Benenson, A. S.: *"El control de las enfermedades transmisibles en el hombre"*. Organización Mundial de la Salud, O. Panamericana de la Salud, 20ª ed., México, 1998.

general, un año); mortalidad es el número de defunciones ocurridas en una población en un periodo determinado (por lo general, un año); pandemia es la epidemia en zonas geográficas muy alejadas y extensas; portador es la persona que alberga un agente infeccioso sin presentar signos de la enfermedad; reservorio es el conjunto de seres o lugares donde viven y se reproducen los agentes infecciosos en espera de la transmisión; resistencia es la serie de mecanismos corporales que sirven de defensa contra la invasión o multiplicación de agentes infecciosos o toxinas y, finalmente, zoonosis es la enfermedad transmisible de forma natural entre los animales y el hombre[53].

2. Características generales

Cada germen posee unas características intrínsecas que le definen, un DNI. Y esas propiedades, harán que puedan ser seleccionados para ser AB, armas en la guerra biológica. El grupo elegido es muy variable en sus propiedades, con grandes diferencias entre ellos para, en función del objetivo, utilizar uno, otro o varios a la vez[54].

Su definición, su especificidad viene definida por los conceptos de patogenicidad, infectividad, virulencia, toxicidad, periodos de incubación o latencia, capacidad de transmisibilidad para sujetos susceptibles, tasa de letalidad y estabilidad.

Virulencia y toxicidad significan lo mismo, al igual que periodo de incubación y latencia y dosis infectiva o letal; el primer término se emplea para microorganismos y el segundo para toxinas[55].

3. Propiedades

Las propiedades de los AB antes mencionadas, se desarrollan a continuación: patogenicidad, o capacidad de causar enfermedad en un sujeto susceptible; infectividad, o número de microorganismos necesarios para producir infección. Los patógenos con alta infectividad precisan un número relativamente pequeño de microorganismos al contrario que los de baja. No está relacionado con la gravedad del cuadro (al término de este punto, se ofrecen las cantidades de toxina o microorganismo necesarias para producir infección utilizando aerosol); virulencia, o severidad de la enfermedad producida por el agente. Puede variar de un microorganismo a otro y de una cepa a otra; toxicidad, concepto similar a virulencia para toxinas y es dosis dependiente; periodo de incubación, o tiempo que transcurre entre la exposición al agente y el comienzo de la enfermedad. Influyen dosis inicial, virulencia, vía de entrada, tasa de replicación (o multiplicación) y factores inmunológicos del huésped; periodo de latencia, similar al de periodo de incubación, aplicado a toxinas; transmisibilidad, o forma de transmisión del agente al huésped. Será directa (transferencia inmediata del agente a una puerta de entrada receptiva. Puede ser de persona a persona o por exposición a objetos o material en polvo infectados) *o* indirecta (se realiza a través de uno de los siguientes mecanismos: por medio de un vehículo de transmisión, a saber, objetos o materiales contaminados en contacto con puertas apropiadas del organismo (-ropas, juguetes, instrumentos quirúrgicos, utensilios ...-, por intermedio de un vector, que será mecánico si el insecto, artrópodo u otro ser vivo, simplemente traslada el ma-

53 Otero Solana, V: *"La amenaza real de la guerra biológica..."*; ob. cit., pág. 178 y 179.

54 *Ibidem.*

55 Nato: handbook on the medical aspects of nbc defensive operations. A med p 6 c, part II, *Biological.*, *ob. cit.*

terial infeccioso a contactar con el huésped y es biológico si es necesaria una transmisión por saliva durante la picadura o por depósito en la piel de material capaz de penetrar esta, por medio del aire, a través de gotitas u otras partículas con material infectado o por aerosoles, que son suspensiones aéreas de partículas. Estas pueden permanecer suspendidas en el aire durante mucho tiempo o descender a tierra y por efecto del viento o haber removido el terreno, volver a elevarse, lo que se conoce como rearosolización. Un muy pequeño tamaño hará posible su llegada a los alveolos pulmonares (se detalla a continuación); tasa de letalidad, o número de fallecimientos con relación al número de afectados y estabilidad, o viabilidad del agente biológico respecto a factores ambientales como temperatura, humedad, luminosidad o polución.

En cuanto a la dosis infectiva mínima[56], con arreglo al siguiente cuadro es:

Agente	Enfermedad	Cantidad precisada
Bacillus anthracis	Ántrax	8.000-50.000 esporas
Yersinia pestis	Peste	100-500 organismos
Francisella tularensis	Tularemia	10-50 organismos.
Clostridium botulinum	Botulismo	0,001 microgramos
Vibrium cholera	Cólera	10-500 organismos
Viruela maior	Viruela	10-100 organismos
Brucella spp.	Brucelosis	10-100 organismos
Ricina	Envenenamiento	500 microgramos

4. Factores de dependencia

La dependencia del medio físico es un gran hándicap para los agentes, e influye en ello sus propiedades intrínsecas (las esporas del ántrax tienen gran resistencia al medio)[57].

El viento puede favorecer la dispersión, creando en un área una concentración adecuada o por el contrario inhabilitándola, sin olvidar el efecto boomerang; la humedad les favorece (ideal, en torno al 85%), lo seco les es muy perjudicial; la temperatura, preferentemente entre 0° y 10° C. (más de 40° C significa su destrucción) y la luminosidad (penumbra y oscuridad son el escenario perfecto).

5. Vías de entrada

Inhalación, ingesta o ingreso a través de una herida o por mucosas son las puertas de entrada de un AB al organismo. Puede producirse de forma directa o a través de un vector biológico o no biológico.

La inhalación es la vía más peligrosa, pues actúa por acumulación. Las partículas de gran tamaño caen por peso al suelo y las de 20 micras (o micrones; 1x10 a-6) o superiores, son detenidas por la mucosa respiratoria, pero las de 0.5 a 5 micras no, por lo que consiguen pasar al tejido pulmonar y se depositan en los alveolos; la ingesta, a través del agua y los alimentos contaminados de formas accidental o deliberada durante un ataque, que consumidos producen infección de mayor o menor peligrosidad; respecto a la entrada dérmica, la piel intacta es una excelente barrera de contención

56 Riola Rodriguez, J. M., Coord. Monografías del sistema de observación y prospectiva tecnológica, detección e identificación de agentes de guerra biológica, estado actual y tendencia futura. Subdirección General de Tecnología y Centros. Ministerio de Defensa, 2010.

57 Nato: handbook on the medical aspects of nbc defensive operations. A med p 6 c, part II, *Biological.*, *ob. cit.*

al igual que las mucosas y la conjuntiva ocular, aunque en menor medida. Una herida, una laceración o una escara suponen un acceso fácil para los agentes biológicos causando lesión local con o sin posterior infección general.

6. Diseminación por vectores

Los vectores biológicos y no biológicos hacen posible la diseminación de los agentes.

Respecto a los vectores biológicos, una vez infectados, parasitados por microorganismos, artrópodos o insectos, como mosquitos, garrapatas, piojos, pulgas o chinches, sobre todo por picadura o mordedura, pero también por depósito de material en la piel, introducen en el organismo material infectado. Así ocurre en el paludismo (mosquito *Anopheles*), peste (pulga de la rata negra, *Xenopsylla cheopis*), fiebre amarilla (mosquito *Aedes aegypti*), encefalitis equina del Este y Oeste, Venezolana, Boliviana o fiebre hemorrágica del Rift entre otras, por virus diversos. Estos vectores son transportados por diversos animales a su vez infectados, como roedores, pájaros, monos, cánidos y otros mamíferos, que pueden a su vez morder, picar o por simple contacto, infectar hombre. Son reservorios en zonas endémicas. El hombre por infección cruzada por inhalación, contacto o mordedura, es transmisor a su vez[58].

Respecto a los vectores no biológicos, diversos mecanismos especiales o usados para otras funciones se utilizan para el transporte y/o diseminación de agentes. Entre ellos, armas convencionales como obuses de artillería, bombas de aviación, granadas de mortero o misiles especialmente diseñados y equipados, tácticos y estratégicos, fumigación desde el aire con aviones, tripulados o no, HELIS e incluso drones, a los que se han acoplado depósitos auxiliares de los que se deshacen después (no hay que olvidar la posterior descontaminación del aparato -y antes de la salida del piloto-), aerosoles, que es el sistema más peligroso, pues liberan partículas de tamaño entre 0.5 y 10 micras de diámetro que no son retenidas en cilios de mucosa respiratoria, penetrando en los pulmones. Al permanecer mucho tiempo en suspensión, su inhalación produce cuadros con sintomatología más grave, siendo la dosis infectiva mayor que por vía natural, generadores de aerosoles, que son capaces de superar técnicamente a los aerosoles habituales y sabotajes de sistemas de almacenamiento y conducción de agua y del proceso de fabricación, transporte y almacenaje de alimentos.

7. Niveles de riesgo

El riesgo variará significativamente en relación al tiempo, lugar y naturaleza del sistema de diseminación empleado. Se distinguen[59] a tal efecto el ataque en el objetivo, que obliga a la adopción para el personal antes y durante más tiempo de sistemas de protección (respiratoria) y a realizar profilaxis ulterior. Tiene tres fases, a saber, aerosol primario, que obliga a utilizar los equipos de protección individuales y colectivos y a hacer tratamiento y/o profilaxis farmacológica (las condiciones de zona contaminada pueden persistir mucho tiempo y abarcar un área en relación a fenómenos atmosféricos), la contaminación residual, de difícil determinación respecto a severidad y extensión (obligará a extremar el cuidado y a utilizar equipos de protección, tratamiento y profilaxis más tiempo) y reaerosolización, pues por el efecto de vehícu-

58 Otero Solana, V: *"La amenaza real de la guerra biológica..."*; ob. cit., pág. 182
59 *Ibidem.*

los, personal y viento la contaminación residual del suelo puede reactivarse (obliga a incrementar las precauciones) y el ataque fuera del objetivo, con las mismas medidas que en objetivo pero atenuadas por la distancia y concentración del agente biológico y con idénticas fases a las descritas en ataque al objetivo.

8. Fases de incubación o latencia

Después de una diseminación por ataque, se desconoce absolutamente todo sobre el producto empleado, germen, periodo de incubación, efectos, síntomas, vías de contagio, reservorios, vectores, etc.; Como medida de precaución, se restringirá el movimiento de personal y vehículos y el contacto con animales, controlándose el aumento de animales enfermos o muertos en la Zona.

Si se usan toxinas el periodo de latencia estará en relación con el agente utilizado, su dosis, método de diseminación y ruta de exposición.

9. Dificultades epidemiológicas

La primera pregunta ante la aparición de personas infectadas en Zona de previsible ataque es ¿nos enfrentamos a un cuadro natural, una epidemia o un ataque biológico?

Si la enfermedad se presenta en zona no habitual con presencia excepcional y de forma masiva, la sospecha de un ataque biológico es casi obvia, pero si la zona es endémica y se evidencia un aumento significativo de morbilidad, la pregunta está justificada, ¿ataque o epidemia?. Una serie de factores modificados o inhabituales, ayudan a solucionar el problema. Son los indicadores de ataque[60].

10. Indicadores de ataque

Como tales se consideran los siguientes: curva epidémica acortada (las epidemias se desarrollan de acuerdo a parámetros de tiempo conocidos, desde el inicio al pico de máxima incidencia; en caso de ataque, la curva está acortada; incremento de morbilidad y mortalidad (Las tasas de morbilidad y mortalidad son conocidas; un incremento no explicable haría pensar en un ataque); ausencia de parámetros en el entorno (aparición en áreas no habituales de vectores de enfermedades excepcionales); síntomas inusuales en una enfermedad conocida (la aparición de un síntoma inusual en una enfermedad habitual indica manipulación de un agente -cuadro intestinal que se acompaña de neumonía por el mismo agente-); fallos en tratamientos habituales (tratamientos contrastados y útiles se revelan como parcialmente válidos o inútiles); aparición en diferentes lugares de enfermedades inusuales (un incremento de casos no explicables en zonas no endémicas); distribución en dirección del viento (explicaría la diseminación por aerosol o por fumigación); muerte incrementada de animales (precisaría investigación inmediata, quizás vectores que les han infectado); aparición en zonas de aire acondicionado o de ventilación (idóneas para un ataque por sus efectos inmediatos y catastróficos); descubrimiento de sistemas de diseminación (es un indicador definitivo de certeza)[61].

60 Binder, P. y Lepick, O.: *"Qué son las armas bacteriológicas"*, ob. cit.

61 Miller, J., Engelberg, S. y Broad, W.: *"Guerra bacteriológica. Las armas biológicas y la amenaza terrorista"*, ob. cit.

11. Utilización de los agentes biológicos

Su capacidad potencial es inmensa, pues requieren un mínimo operativo logístico y su detección e identificación correctas son extremadamente complicadas. La pregunta de siempre es ¿de qué se trata? y de su repuesta depende la suerte de muchas personas.

Las naciones avanzadas constituyen un blanco fácil. No es preciso que la dotación económica de la Potencia atacante sea determinante, son armas muy baratas. Datos de la ONU de 1969 lo revelan, ya que, por causar el mismo daño, el costo por km2, es según el arma[62]: convencionales, 2.000 $, nucleares, 800 $, químicas, 600 $ y biológicas 1$.

12. Criterios de empleo

Su utilización puede ser de uso bélico, terrorista y accidental.

Respecto al uso bélico, estratégico o táctico, su utilización en un conflicto armado es la menos probable. La razón estriba en la propia naturaleza del arma y su comportamiento (el ya citado *efecto boomerang*); el uso con fines terroristas es más probable por la limitación del objetivo, la cantidad utilizada y no causar problemas a los diseminadores, ya que abandonan el lugar, aunque no luce y desacredita. Muy posible en sabotajes; el uso accidental acaece en laboratorios, por errores o en lugares de almacenamiento, por mala conservación. Es el más probable. Aquí aparecen los incidentes ROTA (siglas de "Otros Incidentes Distintos de Ataque"), causados por desastres naturales como terremotos y efectos incidentales de bombardeos no dirigidos a objetivos sitos en lugares tan dispares como fábricas de productos químicos o farmacéuticos, centrales nucleares, laboratorios biológicos, edificios singulares o inteligentes, ocasionando la diseminación de muy diferentes productos difíciles de analizar (tóxicos, nucleares, químicos y biológicos), de efectos indeseables, sin olvidar las radiaciones de baja intensidad de muchos aparatos caseros y de edificios modernos.

13. Parámetros para elección del agente idóneo

La elección de un agente está condicionada por una serie de factores. Máxima eficacia y mínimo esfuerzo y peligro para manipuladores y diseminadores.

13.1. Ventajas e inconvenientes de uso

En cuanto a las ventajas de uso, son la capacidad de auto reproducción y el alto potencial incapacitante y/o letal con pequeña cantidad, la dificultad de detección, que no suele dañar el material, que causa confusión y produce impacto psicológico, temor y pánico e influye en la moral y que es muy económico.

Respecto a los inconvenientes, destacan el efecto boomerang, la dificultad de establecer el periodo de incubación-latencia, la dificultad de predecir el comportamiento por el cambio atmosférico, la posibilidad de persistencia con formas estables que harán peligrosa la zona afecta, haciéndola intransitable e inhabitable para todos y el rechazo generalizado de su uso por la opinión pública.

---

62 Binder, P. y Lepick, O.: *"Qué son las armas bacteriológicas"*, ob. cit.; cfr. Villalonga, L.: *"Los riesgos sanitarios en un mundo global. La guerra NBQ"*. Fundación general UCM, Cursos de Verano. El Escorial, 2002.

13.2. Lugares idóneos de utilización

Es obvio, espacios pequeños, confinados, mal ventilados o por el contrario con sistemas de ventilación o acondicionamiento de aire centralizados, centros de mando y comunicaciones y otras dependencias militares o navales en el ámbito militar y aeropuertos, puertos, transportes subterráneos, centros de ocio o compra reúnen las condiciones anteriores descritas[63].

13.3. Estudio epidemiológico y definición del objetivo

Después de decidir su uso, elegir y definir el objetivo, han de evaluarse las características epidemiológicas de la Zona. En función de ello, se selecciona el agente o agentes adecuados.

Respecto a la epidemiologia de la Zona, la primera cuestión a resolver es qué sensibilidad presenta la población-objetivo y cómo es su dispersión habitacional; regla básica epidemiológica es que, en infecciones cruzadas, de humano a humano, la alta densidad de población es primordial, pero no es aplicable cuando la infección es transmitida por un vector biológico (en este sentido hay que considerar las epizootias). La segunda cuestión es saber de la existencia de vía de infección natural y de reservorios intermedios naturales

En cuanto a la definición del objetivo a alcanzar, la cuestión radica en qué se quiere causar: ¿pandemia, acción aislada, alta mortalidad y letalidad, incertidumbre o pánico, incrementar la morbilidad y provocar un aumento del gasto sanitario y graves daños sociales y económicos?.

13.4 Criterios de Rosbury. La elección del agente idóneo

Tras realizar el estudio epidemiológico y fijar el objetivo, resta elegir el AB idóneo. Su empleo anterior, es una garantía. Por ello, los causantes de viruela, peste, ántrax y botulismo, los cuatro grandes, siempre serán de primera elección, solo condicionada por el objetivo.

Para militarizar a un agente, debe cumplir una serie de requisitos, basados en sus propiedades intrínsecas pero también en si el proceso de manipulación, fabricación y disponibilidad puede aportarlo, y en cantidad suficiente. Se valorarán además su manejabilidad, seguridad y estabilidad, facilidad de transporte y diseminación, la existencia de vectores y vías naturales de penetración en el organismo y la existencia o no de tratamiento preventivo y médico específico.

Con estos criterios, el número de candidatos a elegir no es elevado. El Manual de Guerra Biológica de la OTAN lo cifra en 39. Los criterios de Rosbury, combinan y sintetizan las eventuales variables[64], a saber: posibilidad de modificación por ingeniería genética; disponer de un Centro dotado para su producción en cantidad suficiente para un ataque; facilidad de producción, manejo y diseminación; alta capacidad de resistencia y estabilidad a factores ambientales extremos; uso anterior como arma; alta capacidad de transmisión y de contagiosidad directa; alta virulencia; existencia de vectores y reservorios naturales; precisar una baja dosis infectiva y/o tóxica en

63 Binder, P. y Lepick, O.: *"Qué son las armas bacteriológicas"*, ob. cit.

64Nato: handbook on the medical aspects of nbc defensive operations. A med p 6 c, part II, *Biological*. o*b. cit*.; cfr. Binder, P. y Lepick, O.: *"Qué son las armas bacteriológicas"*, *ob. cit.*

caso de dispersión por aerosol; corto periodo de incubación y aparición rápida de los primeros síntomas (siempre dependiente de la dosis y procedimiento de diseminación); dificultad diagnóstica inicial; causar alta morbilidad, mortalidad y letalidad; dificultad extrema de inmunidad generalizada; resistencia a tratamientos habituales; inexistencia de profilaxis inmunológica y/o de quimioterápica y tratamiento específico; inexistencia de equipos individuales y colectivos de protección y producir graves efectos sanitarios y socioeconómicos.

14. Clasificación

Antes de conocerse la naturaleza de los gérmenes, la enfermedad infecciosa se atribuía a algo mágico o a castigo divino e inclusive se explicaba por la conjunción celeste de determinadas constelaciones, de esas y no de otras.

En la guerra de Troya, narra Homero la cólera de Apolo por el rapto de Criseida y que, como venganza, desata la peste. En su Historia de la Guerra del Peloponeso, Tucídides, en el siglo V a. C., narra que, sin abandonar el carácter divino, el médico de la época atribuye la enfermedad a impurezas del aire, a *miasmas* que afectan a una zona, una *epi demos* o algo contagioso de persona a persona; pero no se sabe qué causa la enfermedad[65].

En el siglo XVI se cree en la propagación por seres vivos que desprende el enfermo, y cuando aparece el microscopio en el siglo XVII comienza a observarse seres vivos diminutos con formas específicas, bacilos, espirilos ... que en el siglo XIX, reciben el nombre de microbios (Doctor Sedillot). Claro es que persiste la duda, y si no está claro se buscan culpables (colectivos como judíos, emigrantes, sacerdotes ...), sin olvidar el orgullo humano, pues ¿cómo algo tan pequeño puede matar a un ser superior, a un humano?[66].

Los AB se clasifican con carácter médico u operacional[67].

14.1. Clasificación médica

La clasificación taxonómica de los grupos a los que pertenecen los agentes es imprescindible para su detección, identificación, profilaxis y tratamiento. Cada grupo se distingue de otros por características específicas, que permiten su integración y definición, e incluye numerosísimos miembros, pero en el texto se citarán exclusivamente los incluidos en la clasificación operacional.

Los grandes grupos familiares son bacterias, rickettsias, chlamydias, hongos, protozoos, virus y toxinas.

Las bacterias son microorganismos unicelulares patógenos presentes en el reino animal, con diferentes formas (esférica -cocos-, cilíndrica -bacilos- o en tornillo -espirilos-). Tienen movilidad propia mediante cilios o flagelos y se reproducen por división transversal repetida. Constan, orgánica y funcionalmente, de material nuclear, citoplasma y membrana. En el mundo vegetal tienen clorofila o se trata de simbióticas.

Las afecciones que producen reciben el nombre genérico de bacteriosis. Se enumera a continuación (y en cada uno de los distintos grupos), el nombre de los agentes

65 Otero Solana, V: *"La amenaza real de la guerra biológica..."*; *ob. cit.*, pág. 188

66 Albarracin, A.: *"Contra la muerte negra, epidemias y vacunas"*, *ob. cit.*

67 Nato: handbook on the medical aspects of nbc defensive operations. A med p 6 c, part II, *Biological.*, *ob. cit.*

incluidos y la enfermedad que cada uno de ellos produce: *Bacillus anthracis*, ántrax o carbunco; *Yersinia pestis*, peste bubónica; B*rucella mellitensis*, fiebre de Malta; *Vibrium cholera*, cólera morbo; *Salmonellas typhi, paratyphi A, B y S*, salmonelosis y fiebre intestinal; *Francisella tularensis*, tularemia; *Escherichia coli 0-157:H 7*, afección intestinal inespecífica y B*urckordellia mallei*, muermo.

Por su parte, las *rickettsias* son microorganismos similares a bacterias, con enzimas y membrana. Se tratan con antibióticos, pero se comportan como un virus porque precisan de una célula para desarrollarse; tienen forma de coco-bacilos y disponen de un animal reservorio. Son *R. Burnetti*, *R. Prowazekii* y *R. Rickettsii* y las enfermedades que producen son fiebre Q, tifus exantemático epidémico (piojo verde) y fiebre manchada de las Montañas Rocosas.

Las *chlamydias* presentan las mismas características. De complicado ciclo reproductor, producen infecciones genitales, conjuntivales, intestinales o respiratorias.

Son *C. trachomatis* y *C. psittaci* y originan la primera diversas afecciones genitales muy frecuentes y la segunda neumonías.

En cuanto a los hongos, están muy extendidos en la naturaleza, crecen de forma natural en medios húmedos y se reproducen por esporas. Su acción patógena es especialmente grave en enfermos inmunodeprimidos, y son el *Histoplasma capsulatum*, que origina histoplasmosis y el *Coccidiodes immitis*, que causa coccidiomicosis primaria.

Respecto a los *protozoos*, todos los microorganismos son parásitos (del griego "el que come a la mesa de otro", lo que en la realidad son todos), pero se reserva este término para el *Cryptosporidium sp*, que causa criptosporidiasis y el *Plasmodium falciparum y vivax*, que origina la malaria o paludismo.

Los virus están constituidos por un virión o partícula viral formada por un núcleo o zona central de ácido nucleico, ARN (ácido ribonucleico) o ADN (ácido desoxirribonucleico) y una envoltura proteica única o doble, la cápside, que rodea al núcleo y está constituida por subunidades, los capsómeros, que facilitan el ensamblaje proteico.

Dos modelos de simetría estructural, helicoidal e icosaédrica y diversas formas extras; precisan una célula para su reproducción, lo que se conoce como replicación.

La variabilidad es muy considerable en tamaño, peso molecular y constitución del genoma por proteínas en escaso número de tres o cuatro a cientos.

Son de clasificación compleja, basada en diferentes factores que se refieren a sus propiedades, como tipo y estructura del núcleo, tamaño y naturaleza estructural, forma y composición de la cápside, existencia de una cubierta y forma de la replicación; a su vez, las subdivisiones de los grandes grupos resultantes se basan en características inmunológicas, histopatológicas, patogénicas, epidemiológicas y de semejanza genética.

Las principales afecciones causadas por los incluidos en la clasificación militar u operacional son: viruela, fiebre amarilla, fiebre hemorrágica (varias localizaciones: argentina, boliviana ...), dengue, fiebre hemorrágica por ébola, encefalitis equina del este y oeste de Norteamérica, encefalitis equina venezolana, gripe común, fiebre de Lassa, fiebre de Junin, fiebre de Marburg, fiebre del valle del Rift, fiebre coreana y fiebre Chikunguya.

Por último, en las toxinas, definidas antes, se enumeran las procedentes de microorganismos, algas o plantas, a saber, el *Clostridium botulinum*, que da lugar al bo-

tulismo por 7 toxinas diferentes, el *Clostridium perfrimgens*, que origina la gangrena gaseosa, la enterotoxina del *Staphilococcus B*, que causa gastroenteritis inespecífica, la tetrodotoxina, la neurotoxina mortal (pez globo) y la ricina[68].

14.2. Clasificación operacional

La clasificación militar de los agentes biológicos está basada en los criterios de Rosbury. Se agrupan en tres categorías (A, B y C), de acuerdo a la forma de diseminación y transmisión, morbilidad y mortalidad causadas y el impacto psicológico y gasto producido[69].

Respecto a los de categoría A, sus características son fácil diseminación y transmisión, alta morbilidad y mortalidad e inmensos impacto sociosanitario y pánico.

Pertenecen y causan: *Variola mayor* viruela, *Bacillus anthracis* ántrax, *Clostridium botulinum*, botulismo, *Yersinia pestis*, peste bubónica, *Francisella tularensis*, tularemia; y de la familia *Filovirus*, fiebres de ébola y Marburg y de la familia *Arenavirus*, fiebres de Lassa y Junín.

Los de categoría B aparecen definidos por las siguientes características: dificultad media para diseminación y transmisión, baja mortalidad y alta morbilidad y necesidad de refuerzo en servicio sociosanitario e impacto medio.

Entre ellos están la *Coxiella Burnetti (Rickettsia)*, que produce fiebre Q, la *Brucella Mellitensis*, que causa brucellosis o fiebre de Malta, la *Burkholderia Mallei*, que ocasiona muermo; de la Familia *Alfavirus*, encefalitis equina venezolana y encefalitis del este y del oeste, de la toxina épsilon del *Clostridium Perfringens*, gangrena gaseosa, de la enterotoxina del *Stafilococo B*, afección intestinal, de la *Salmonella Typhi*, salmonelosis, de la *Shigella dysenteriae*, disentería, del *Vibrium cholerae*, el cólera morbo y del *Criptosporidium parvum* la criptosporidiasis.

Y, finalmente, los agentes de categoría C son gérmenes emergentes, susceptibles en mayor medida de ser modificados, caracterizados por su fácil diseminación y transmisión, su alta mortalidad y morbilidad y la necesidad de refuerzo en el servicio sociosanitario y su impacto medio.

Entre ellos se incluyen el virus de la fiebre amarilla, la tuberculosis multirresistente, el virus *Nipah* y el virus *Hanta*.

Laboratorios oficiales no militares de Estados Unidos incluyen en esta categoría, a los virus causantes del Sars, HIV y H1N1.

Por último, otros posibles agentes biológicos a utilizar son zoopatógenos (que afectan únicamente a animales), como los productores de la fiebre aftosa y las pestes bovina y porcina africana, mientras otros serían fitopatógenos (solo afectan a plantas) y como colofón, otras toxinas como la bungarotoxina, micotoxina y ciguatoxinas (esta última es frecuente en mares cálidos; proviene de algas, alimento habitual de varias especies de peces de roca y una vez que estos son cocinados e ingeridos, producen una inquietante paraplejia que, afortunadamente, es temporal, aunque puede reactivarse)[70]

68 Otero Solana, V: *"La amenaza real de la guerra biológica…"*; ob. cit., pág. 189 y 190
69 Benenson, A. S.: *"El control de las enfermedades transmisibles en el hombre"*, ob. cit.
70 Otero Solana, V: *"La amenaza real de la guerra biológica…"*; ob. cit., pág. 191

Situación actual y expectativas a futuro

En 2022, aún sin superar la pandemia por Covid-19, que afecta al mundo en su totalidad, la sensación en la opinión pública es de indefensión. Se ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad en todas las naciones, incluso con independencia de su poderío económico.

Los microorganismos, sean o no AB, están ahí y representan un peligro real y cercano. Las posibilidades de manipulación molecular y / o genética incrementan de manera desorbitada el problema y como se ha expresado, se calcula que hasta 50 países tendrían capacidad de llevarlo a cabo. Y la ausencia potencial de escrúpulos de alguno de ellos, habrá que tenerla en cuenta. Los mecanismos de defensa actuales son caros, no fiables, escasos y no al alcance de ser desarrollados por todos los posibles damnificados. La medicina infecciosa, sí, avanza, pero también lo hacen los gérmenes que desarrollan mecanismos de autodefensa.

Hay otro tipo de armas, no biológicas en pleno desarrollo. Sin relación, en principio, con el arma biológica, se trabaja y se han producido ciber insectos, que, dotados de un chip, pueden portar una cámara y/o un micrófono de alta fidelidad, por lo que, infiltrados en el lugar adecuado, transmiten imagen (película *Ojos desde el cielo*) y sonido, pero si se les dotara de un material biológico altamente contaminante para su diseminación y posterior transmisión será posible que algún día lo hicieran. Se emplean delfines dotados de aparatos detectores y transmisores por varias Armadas, ¿por qué no podrían utilizarse para diseminar AB? Y sin olvidar a los drones, de moda, utilizados en muchas funciones. Forman parte de lo que se denominan SAAL, Sistemas de armas autónomas letales, capaces algunas de tomar decisiones en relación a la situación sin dependencia de los controladores humanos[71]

Hoy se empieza a actuar con una serie de armas nuevas, versiones en muchos casos, en realidad, de las que se utilizaban en la antigüedad. Armas que cambian el comportamiento (la bruja Crisame y su vino con alucinógenos y somníferos) con otros medios o armas con poder calorífico, como rayos laser emitidos a 54 grados centígrados, que, aplicados al cuerpo, producen un calor insoportable que hace cesar toda actividad; o el uso de emisores de radiofrecuencia capaces de parar vehículos que circulan a gran velocidad.

Problema y no baladí. No ha hecho más que empezar[72]. La normativa de Derecho Internacional de carácter general aplicable está contenida en los artículos 35 y 36 del Protocolo I Adicional de 1977. La específica ya mencionada, integrada por el Protocolo de 1925 y la Convención de 1972, adolecen, sobre todo la Convención, de grandes lagunas que incluso, se puede afirmar que dan pábulo al incumplimiento. La falta de consenso actual, hace prácticamente imposible su modificación o al menos la introducción de mecanismos de control.

---

71 Meza Rivas, Milton J. *"Las armas autónomas letales, un desafío para el Derecho Internacional Humanitario, los Derechos humanos, la seguridad y el desarme internacional"*. Tirant Lo Blanch, Valencia 2022

72 Mayor, A.: *"Fuego griego, flechas envenenadas y escorpiones, la guerra química y biológica en la Antigüedad"*, ob. cit.

Capítulo xv

Las empresas militares privadas en las guerras del siglo xxi

Francisco Rubio Damián

Resumen

"La presencia de empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) en los conflictos armados es un tema que nunca ha concitado demasiada atención, lo cual resulta, en cierto modo, sorprendente."[1] Así comienza el prólogo del *Documento de Montreux*, que pone sobre el papel el primer consenso internacional sobre las obligaciones de los Estados y las buenas prácticas de las empresas militares privadas. Más de una década después de su publicación, esta manifestación de sorpresa se mantiene plenamente vigente. En este capítulo se explica por qué algunos gobiernos nacionales privatizan tareas tan privativas del Estado como las relacionadas con la guerra y por qué debería preocuparnos esta dinámica cada vez más extendida. Para ello se hace un recorrido que arranca en la privatización de los servicios públicos en general y continúa describiendo los elementos que conforman el mercado de los servicios militares y por el tratamiento que le da el derecho internacional, para finalizar exponiendo las principales objeciones que deberían plantearse al empleo de empresas militares privadas en los conflictos armados.

Palabras clave: privatización, servicios militares, empresas militares privadas, contratistas militares.

La privatización de los servicios públicos

Para entender la problemática planteada por la presencia de empresas militares privadas en los teatros de operaciones militares, empezaremos por identificar cuáles deberían ser los límites de la privatización de los servicios públicos en general. No en valde, la defensa nacional es uno de los servicios públicos más privativos de cualquier Estado.

Los ciudadanos esperan que las administraciones públicas les garanticen el acceso a los bienes, suministros, servicios y actividades indispensables para el bienestar social y personal, la buena marcha de la economía, la seguridad, etc. Los Estados que funcionan bien satisfacen estas necesidades reteniendo la titularidad, el control o la gestión de los sectores de interés general y promoviendo el desarrollo de las actividades económicas con repercusión directa en las personas, la sociedad y la supervi-

1 El Documento de Montreux se puede descargar, entre otros sitios, de la siguiente página del CICR: https://www.icrc.org/es/publication/documento-de-montreux-sobre-las-empresas-militares-y-de-seguridad-privadas

vencia de la nación. Los Estados que no son capaces de cubrir de forma universal ni siquiera las necesidades más básicas de la población son señalados como *Estados fallidos* o *frágiles*.

Es habitual que surjan discrepancias al identificar las necesidades concretas que deben satisfacer los Estados mediante la prestación de servicios públicos. La respuesta corta es tan sencilla como poco definitoria: las que determinen las leyes nacionales de cada país. La respuesta desarrollada tiene muchos matices.

Según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (DEJ), servicio público es la "actividad más caracterizadora de las administraciones públicas que agrupa todas las organizaciones, actividades y funciones que tienen por objeto prestaciones de bienes y servicios en beneficio de los ciudadanos."[2] De las tres áreas que engloba –organizaciones, funciones y actividades– nos fijaremos en esta última, pues es la susceptible de ser privatizada en situaciones de conflicto armado mediante la contratación de empresas militares privadas. Centrándonos en las actividades, Segismundo Álvarez Royo-Villanova identifica los servicios públicos como los que el Estado tiene que proveer en condiciones de acceso universal, no discriminación, calidad suficiente y precio asequible. Añade Álvarez que esta definición suele aplicarse a la salud, la educación, el agua, la electricidad y las telecomunicaciones, pero que también se debe tener presente la defensa y la justicia porque ninguna de ellas es ajena a posibles privatizaciones.[3] La definición de Segismundo Álvarez pone de manifiesto, en primer lugar, que los servicios públicos son una obligación del Estado ("tiene que proveer"), lo que significa que su prestación no puede estar condicionada por las particulares políticas de un determinado gobierno. Además, este autor señala la exigencia de que toda la población ("acceso universal") pueda beneficiarse en condiciones de igualdad, es decir, sin privilegios por razón del poder adquisitivo, edad, religión, sexo, raza, lugar de residencia, etc. ("no discriminación" y "precio asequible"). Esta condición de igualdad se refuerza por el hecho de que los servicios públicos se deben facilitar con calidad suficiente, de manera que haga innecesario tener que recurrir a proveedores privados. A pesar de estos aspectos comunes, no todos los servicios públicos tienen la misma consideración. En general, se suelen clasificar en tres grandes categorías en función del tipo de necesidad a la que atienden:

- *Servicios de emergencia*. Responden a situaciones de amenaza, riesgo y otras incidencias que afectan a las personas, sus propiedades y su entorno. Estos servicios son los de defensa nacional, seguridad ciudadana, protección civil, emergencias sanitarias, salvamento marítimo, etc. Están a cargo de militares, policías, bomberos, rescatistas y especialistas en emergencias, entre otros.
- *Servicios básicos*. Proporcionan los suministros y bienes indispensables para la vida normal de los ciudadanos en sociedad, tales como la electricidad, agua, transporte, sanidad, educación, correos, etc. Suelen estar a cargo de personal técnico y especialista de todo tipo y categoría, ya sean médicos, carteros, electricistas o informáticos.

2 https://dpej.rae.es/lema/servicio-p%C3%BAblico

3 Segismundo Álvarez Royo-Villanova. *Privatización de servicios públicos*. Revista El Notario del Siglo XXI, nº 11, enero-febrero de 2007. https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-11?id=2626:privatizacion-de-servicios-publicos-0-6829159508300162

- *Servicios burocráticos*. Atienden a la administración del Estado y a las gestiones y trámites administrativos. A este grupo pertenecen el servicio de identificación y extranjería, la administración de justicia, el registro civil y el mercantil, la fe pública y los archivos históricos. Este es el campo de actuación de los registradores de la propiedad, jueces, fiscales, notarios y una amplia variedad de funcionarios al servicio del Estado.

Con independencia de esta categorización, llamamos servicios esenciales a los que satisfacen las necesidades fundamentales de los individuos, la sociedad y el Estado, sin que importe a cuál de las tres categorías anteriores pertenece. No se debe confundir servicio *básico* con servicio *esencial*, a pesar de que puedan parecer términos sinónimos. En realidad, casi todos los servicios básicos deberían considerarse esenciales, pero hay servicios burocráticos, como la administración de justicia, y de emergencia, como la seguridad ciudadana y la defensa nacional, que también amparan necesidades críticas para el buen funcionamiento de la sociedad y la supervivencia del Estado.

Tomando como punto de partida lo anteriormente expuesto podemos plantearnos la siguiente cuestión: ¿qué tipo de servicios públicos se pueden privatizar? Dicho de otro modo, ¿qué características debe tener un servicio público para que pueda ser privatizado sin sufrir pérdidas en su prestación?

Según la opinión de los militantes sociales más entusiastas, solo un Estado fuerte y controlador puede garantizar el bienestar de los ciudadanos. Este criterio se basa en dos ideas clave: primera, que la justicia social exige que los servicios públicos sean lo más amplios posible y, segunda, que el libre mercado no es capaz de asumir la gestión de estos servicios con las debidas garantías. Si consideramos válidos estos dos enunciados, deberíamos concluir que el sector público tiene que cubrir, además de los servicios esenciales como la sanidad, la educación y la justicia, también otros de menor repercusión social, pero igualmente imprescindibles, como el transporte, la energía o las telecomunicaciones. Y no solo eso, dado que según este punto de vista la economía de libre mercado es incapaz de organizar las actividades económicas en beneficio del interés general y satisfacer las necesidades colectivas, el Estado, además de garantizar los servicios públicos debe gestionarlos de forma directa, sin delegarlos ni externalizarlos.

Este planteamiento justifica la existencia de monopolios estatales y encuentra su mejor acomodo en los regímenes socialistas, proteccionistas e intervencionistas. El franquismo en España es un buen ejemplo de cómo las políticas proteccionistas permitieron al Estado ampliar la cobertura de los servicios públicos, ejercer el monopolio de amplios sectores económicos y ser el propietario de empresas de telefonía, suministro eléctrico, banca, ferrocarriles, aerolíneas, astilleros, automoción, altos hornos y un largo etcétera. De la misma época, y aún más exagerado, fue el férreo control estatal de los servicios y sistemas de producción en los regímenes comunistas.

Por su parte, el pensamiento ultraliberal es un incondicional del *Estado ligero* que representa el planteamiento diametralmente opuesto. Los ultraliberales creen que el mercado y la libre competencia son la solución a todos los problemas que vician la gestión pública, empezando por la ineficiente burocracia, siguiendo por los elevados costes y terminando por una marcada tendencia a la corrupción. Para ellos, los ser-

vicios públicos solo deben garantizar los derechos fundamentales y las necesidades vitales de los individuos y de la nación. Por lo tanto, son partidarios de que estos servicios se reduzcan al mínimo imprescindible y los gestionen empresas privadas porque, para ellos, es la mejor manera de hacerlo con eficacia y al menor coste. Esta línea de pensamiento lleva a la radical disminución del empleo público y a la privatización de todo tipo de empresas estatales, reservando a la Administración Pública la exclusividad de los servicios que el sector privado es incapaz de proveer y otros que no debería asumir en ningún caso. Según este criterio, el Estado tiene que garantizar las necesidades sociales básicas, aunque sin hacerse cargo de satisfacer directamente las que puedan ser gestionadas con calidad suficiente por el sector privado; este sería el caso de la educación, la sanidad o la vivienda. Con mucho más motivo, la Administración Pública tampoco debería gestionar otro tipo de servicios indispensables –aunque no básicos– para el buen desarrollo social y económico de la nación, como son el transporte, las telecomunicaciones o las infraestructuras. En definitiva, el Estado solo debería ejercer el monopolio de los servicios indelegables que necesariamente tienen que ser satisfechos por funcionarios públicos: la justicia, las relaciones internacionales, la seguridad interior y la defensa nacional.

En realidad, la cuestión de qué servicios públicos se pueden privatizar no tiene una única respuesta correcta. Históricamente, los procesos privatizadores y liberalizadores se han enfocado casi siempre en sectores bien desarrollados y consolidados –banca, telecomunicaciones, energía, automoción– en los que el sistema de libre mercado es capaz de satisfacer la demanda de forma universal y a precios razonables. De hecho, poco importa la relevancia estratégica del servicio prestado o si se considera básico para el desarrollo y bienestar social. La disponibilidad de energía, por ejemplo, es vital para la supervivencia de una nación y el bienestar de las personas y, aun así, el sector energético de muchos países desarrollados está operado de forma mayoritaria por empresas privadas. En estos casos, el papel del Estado se limita a regular el sector para garantizar el suministro.

La mayoría de las ventajas que se atribuyen a la privatización de los servicios públicos requieren que, de forma simultánea, se produzca un proceso liberalizador del sector económico afectado. Recordemos que no es lo mismo privatizar que liberalizar. Se privatiza un servicio cuando su prestación pasa de una empresa pública a una privada y se liberaliza un sector de la economía cuando se establece un sistema de libre competencia entre empresas que pone fin a un monopolio preexistente. Con la privatización, la actividad deja de ser pública y se convierte en privada; con la liberalización, el negocio se abre a la participación de las empresas, sean públicas o privadas. Esta aclaración viene al caso por las repercusiones que tienen estos dos procesos cuando se aplican a un servicio público tan peculiar como la defensa nacional y, en particular, a las acciones militares de combate. De hecho, aunque un gobierno privatice algunos servicios prestados en zonas de operaciones, será muy raro que los liberalice. Los motivos por el que el sector de la guerra no se puede liberalizar son, por una parte, la imposibilidad de crear las condiciones idóneas para la libre competencia y, por otra, el nivel de compromiso, confidencialidad y confianza exigido para las tareas desempeñadas por las empresas militares privadas y que sobrepasa los mecanismos de control propios del libre mercado. Dicho en términos técnicos, la defensa nacional

es un servicio público que presenta barreras de entrada naturales. Esto significa que la privatización de la guerra pierde, en buena medida, la principal ventaja atribuida a la liberalización: el estímulo de la competencia que fomenta la innovación, la reducción de precios y la mejora del servicio. Realmente, privatizar sin liberalizar convierte un servicio público en poco más que un negocio privado.

Los límites a la privatización de los servicios públicos

Cada servicio público tiene sus peculiaridades, aunque todos compartan las características comunes de responsabilidad última del Estado, acceso universal y no discriminación. En poco se parecen las tareas de impartir justicia con las de enseñar matemáticas o curar enfermedades. Estas actividades forman parte de servicios esenciales –justicia, educación y sanidad–, pero con características propias que los hacen muy diferentes. Por lo tanto, para determinar los límites de la privatización de un servicio público no deberíamos fijarnos exclusivamente en su importancia para la consecución de un alto nivel de bienestar social. Es necesario aplicar otro enfoque que ayude a identificar con mejor criterio las líneas infranqueables en los procesos privatizadores. Para ello, la doble cuestión –qué servicios debe garantizar el Estado y cómo deben proporcionarse– tendría que responderse atendiendo, no solo a la importancia de cada servicio, sino también a las posibilidades que tiene el sistema de mercado para proporcionarlos de forma satisfactoria.

El Estado tiene la obligación de garantizar los servicios esenciales. Sin embargo, la consideración de esencial puede variar con el momento histórico, el grado de desarrollo humano, el nivel de vida y con la cultura social. El progreso de las naciones hace que el nivel de exigencia sobre determinados servicios varíe enormemente en función de la época y del país. La demanda social y las expectativas de las personas no es la misma hoy que hace décadas y tampoco es igual en un país como Alemania que en otro como Haití. Esto último es una manifestación más de las enormes desigualdades que separan al primer y al tercer mundo, algo sin duda lamentable, pero que desgraciadamente no va a cambiar en, al menos, muchos años.

En la actualidad consideramos esencial tener asegurado en todo momento el suministro agua, energía y transporte, entre otros. Además, los ciudadanos de los países que disfrutan un alto nivel de vida están acostumbrados a tener siempre satisfechas determinadas "necesidades" y no conciben el bienestar social sin tener acceso universal, asequible, inmediato e ilimitado a las telecomunicaciones de última generación y a Internet. Sin embargo, hay servicios cuya forma de cobertura está muy ligada a la idiosincrasia y tradición de cada nación. Este es el caso del sistema de salud en Estados Unidos, país con un altísimo grado de desarrollo, pero que no dispone de un programa de atención médica universal comparable al de Europa. Estimando que la sanidad es un servicio esencial en cualquier país desarrollado, el caso norteamericano es muy ilustrativo de cómo la cultura social puede influir de forma determinante en la valoración de los servicios públicos.

Además de los servicios esenciales, el Estado debería garantizar los servicios que no puedan ser satisfechos de forma generalizada por el sistema de libre mercado. Este sería el caso, entre otros, del acceso a la telefonía móvil en lugares remotos y poco poblados donde no es rentable, desde el punto de vista empresarial, proporcionar estos servicios.

Visto lo anterior, el Estado debería, por una parte, asegurar el acceso universal a los servicios esenciales, así como garantizar cualquier otro servicio público que no se pueda proporcionar de forma universal con los mecanismos del mercado. Estos últimos, por razones obvias, tienen que correr a cargo de la Administración, ya sea con funcionarios, empresas públicas o mediante subvenciones al sector privado. Finalmente, existen ciertos servicios esenciales que deben ser gratuitos y en ningún caso deberían gestionarse con criterios de productividad y beneficio. Entre estos servicios destacan la administración de justicia, la seguridad pública y la defensa nacional, cuyos sistemas necesitan ser sustentados por servidores del Estado, sin que esto impida necesariamente la participación complementaria del sector privado.

En definitiva, los servicios que siempre debe garantizar el Estado son los esenciales, los que no puede proporcionar de forma universal el sector privado y los de acceso gratuito. Esto no significa que los gobiernos se desentiendan de los servicios que pueden ser satisfechos por las empresas privadas sin necesidad de incentivos estatales. En estos casos, es suficiente con una regulación política y supervisión de la Administración que evite disfunciones perjudiciales para los ciudadanos, sobre todo si no hay un sistema de competencia perfecta. En el resto de los casos, cuando la libre competencia es suficiente para cubrir completamente la demanda de un servicio de forma satisfactoria, el Estado puede limitarse a supervisar el mercado para evitar la exclusión de los sectores desfavorecidos de la población.

A todas estas consideraciones hay que añadir otra fundamental: hay servicios públicos cuya prestación implica el ejercicio de la autoridad y la ejecución de acciones coercitivas. La correcta administración de la justicia puede cercenar derechos fundamentales como la libertad personal, la libre circulación y residencia o el secreto de las comunicaciones. Algo parecido ocurre con la seguridad ciudadana proporcionada, por no decir impuesta, por fuerzas policiales armadas. Ni que decir tiene que las fuerzas armadas, en su contribución a la defensa nacional, pueden y deben emplear de forma sistemática todo tipo de armamento altamente destructivo y letal. En realidad, la prestación de estos servicios públicos lleva consigo el ejercicio de un poder de coacción extremo que lo diferencia del resto y que es motivo más que suficiente para cuestionarse su privatización.

En definitiva, la clave está en determinar qué bienes y servicios públicos deben mantenerse ajenos a las leyes del libre mercado y la especulación de los precios, es decir, qué bienes deben prestarse por el sector público sin intervención de los negocios particulares. La competencia es un estímulo para la eficiencia empresarial, pero hay tareas y actividades que no pueden dejarse en manos privadas. La defensa nacional se ejerce de forma coercitiva y con armas letales, por lo que debe mantenerse, en la medida de lo posible, apartada del sector privado. Por si esto fuera poco, la defensa nacional es un servicio gratuito y esencial para la supervivencia de la nación, no es susceptible de liberalizarse y, en ningún caso, su prestación debería estar supeditada a condicionantes sociales como el que hemos visto en la sanidad. Estos motivos son más que suficientes para limitar y controlar el acceso de los sectores privados al ámbito de los conflictos armados. Sin embargo, y a pesar de todos los controles que se implanten, la privatización seguirá siendo una de las características más polémicas de los conflictos armados del siglo XXI.

La privatización y la automatización de la guerra

Es relativamente normal que los Estados recurran a compañías privadas para que realicen actividades propias de los servicios públicos. Esta práctica ha traspasado el ámbito civil, de manera que cada vez es más habitual que los gobiernos contraten empresas para realizar tareas militares dentro y fuera del territorio nacional. Al fin y al cabo, la externalización es una de las prácticas más extendidas para liberar a los ejércitos de muchos cometidos que, sin ser estrictamente militares, resultan imprescindibles para la buena marcha de las operaciones. De esta forma, los ministerios de defensa pueden desembarazar a los soldados de parte de su carga de trabajo, aunque no hagan pública la implicación del sector privado en los asuntos de la guerra. Esta falta transparencia pretende evitar que los ciudadanos tengan la preocupante sensación de que sus gobiernos han puesto la defensa nacional en manos privadas.

Desde el final de la Guerra Fría en 1989, incluso antes, los ejércitos occidentales han sufrido un imparable proceso de reducción de efectivos que ha ido en paralelo con el incremento en el número de operaciones de paz y de conflictos regionales. Con el paso de los años, la falta de efectivos militares para cubrir cada vez más compromisos internacionales se ha paliado acudiendo a empresas privadas que han demostrado estar bien capacitadas para asumir tareas de adiestramiento, logísticas y de apoyo a las operaciones. Este fenómeno se conoce como *privatización* o *desestatalización de la guerra* y es una de las formas de para compaginar una mayor presencia en operaciones en el exterior con una menor disponibilidad de tropas.

El uso del término *privatización* referido a la guerra es tan impactante como impreciso. Ni los gobiernos ni las organizaciones internacionales privatizan la guerra, al menos no en su totalidad. Se limitan, que no es poco, a privatizar algunos servicios militares que se prestan en el marco de los conflictos armados. En la mayoría de los casos, los servicios militares se contratan en zonas de conflicto de baja intensidad y sin que su prestación implique la participación directa de trabajadores civiles en las hostilidades. Por lo tanto, la expresión *privatización de la guerra,* sin llegar a ser coloquial, debe entenderse como una forma impactante de designar un fenómeno para captar la atención sobre él; un fenómeno que cada vez es más habitual en las operaciones militares. La privatización, en este caso, significa que algunas tareas que tradicionalmente han sido ejecutadas por unidades militares pasan a manos de empresas civiles. Sin embargo, hablar de la privatización de la guerra resulta muy útil para definir una determinada forma de proceder y para llamar la atención sobre el hecho de que algunos aspectos no resolutivos de la guerra se asignan a actores privados. Es decir, no refleja la realidad, pero sintetiza una tendencia caracterizada por la pérdida de protagonismo de los ejércitos nacionales en su hábitat más representativo: los conflictos armados.

Por supuesto, hay más formas de reducir la carga de trabajo de unas fuerzas armadas excesivamente sobrecargadas y comprometidas en todo tipo de misiones lejos del territorio nacional. Otra de estas formas es el aprovechamiento sistémico de las nuevas tecnologías y, en particular, el empleo de la inteligencia artificial y la robótica. La inteligencia artificial es capaz de procesar una cantidad ingente de datos (*big data*) *para* acelerar los procesos de análisis, planeamiento y toma de decisiones. Cuando se aplica a la robótica, permite que las máquinas autónomas o teledirigidas lleven a cabo

las tareas más arriesgadas, pesadas, monótonas y repetitivas de las hostilidades. Este último proceso se conoce como *automatización de la guerra*.

La privatización y la automatización son compatibles y, además, se refuerzan mutuamente. El desarrollo tecnológico de la robótica y la inteligencia artificial impulsarán de forma espectacular la privatización de la guerra. De hecho, la mera existencia de empresas especializadas en aplicaciones tecnológicas avanzadas facilita la incorporación de todo tipo de tecnologías a las operaciones militares, sin que los ejércitos tengan que hacer un esfuerzo extraordinario en formar a su personal en complejas áreas de conocimiento científico que no son específicamente militares. Los robots se fabrican con materias primas comunes e incorporan tecnología de uso civil y militar por lo que serán asequibles en ámbitos no estatales como el empresarial, aunque también estarán disponibles para las organizaciones terroristas, la delincuencia organizada y los señores de la guerra. Con el tiempo, las empresas militares privadas dispondrán de la tecnología y los medios materiales y humanos necesarios para convertirse en tecnológicas. Estas compañías contarán con personal civil altamente cualificado que podrá participar en las operaciones sin entrar en combate directo y sin necesidad de tener adiestramiento militar específico. La tecnología y la robótica acelerarán, por lo tanto, el proceso de privatización de la guerra que ya se está imponiendo en los países que suelen contratar los servicios de compañías militares y de seguridad privadas.[4]

Aunque en teoría, solo en teoría, estas empresas únicamente pueden ejecutar acciones de apoyo al combate, en el momento en que se conviertan en compañías tecnológicas podrán incluir en su gama de operaciones la obtención de inteligencia y el combate propiamente dicho. Esto ocurrirá así, en primer lugar, porque la robótica, el control remoto y la inteligencia artificial disminuyen radicalmente el riesgo físico de quienes manejan armamento tecnológico. En segundo lugar, porque no se requiere una preparación militar específica para operar sistemas autónomos de armas. Y, por último, porque el personal civil de las empresas tecnológicas estará mejor capacitado y tendrá mayor estabilidad laboral que los militares, quienes tradicionalmente cambian de puesto con mucha frecuencia. Esta situación poco tranquilizadora se agrava por el riesgo de que algunas de estas empresas se sientan tentadas a eludir el control efectivo de los gobiernos y vendan sus servicios con criterios exclusivamente mercantiles, poniendo su tecnología, de forma más o menos deliberada, a disposición de organizaciones que representen una amenaza para la seguridad global.[5]

Motivos para la privatización de la guerra

A pesar de sus inconvenientes, que veremos más adelante, la contratación de empresas militares privadas proporciona tres beneficios fundamentales a los Estados. En primer lugar, permite desplegar un contingente menor del que sería necesario para ejecutar una determinada operación cubriendo todos los puestos con personal militar. Desplegar menos soldados es popular, tiene buena prensa y proporciona réditos políticos. Aun así, contratar empresas privadas para operar en zonas de combate no es algo que suscite muchas adhesiones, razón por la que no se le suele dar mucha visi-

4 Rubio Damián, Francisco. (abril de 2021). *La guerra de los robots*. página 25. Editorial Pregunta, Zaragoza (España).

5 *Ibídem*, página 26.

bilidad. En todo caso, un despliegue militar contenido ahorra efectivos para afrontar operaciones más exigentes, para emplear a los soldados en otros escenarios o para organizar relevos que permitan prolongar en el tiempo la presencia operacional. En definitiva, siempre es beneficioso tener menos soldados empeñados en operaciones, sobre todo si estas son de combate.

En segundo lugar, la privatización de la guerra evita infrautilizar personal militar bien adiestrado y de difícil reposición. Muchas de las tareas de apoyo a las operaciones que se encargan a empresas militares privadas no requieren una exigente preparación específica militar. Cuando se asignan estas labores de apoyo a soldados que han empleado años de duro entrenamiento llevar a cabo las facetas más complejas del combate, usando armamento sofisticado y ejecutando tácticas complejas, nos encontramos ante un evidente caso de sobrecualificación. Por ejemplo, es relativamente normal que en las zonas de operaciones los policías militares se hagan cargo del control de acceso a las bases. Sin embargo, su formación específica como policía militar les cualifica, además de para controlar la entrada a un cuartel, para escoltar autoridades, dar seguridad a convoyes y transportes especiales, emplear perros adiestrados en la detección de explosivos y drogas, mantener el orden y la disciplina, custodiar y trasladar prisioneros, llevar a cabo investigaciones policiales, etc. Un vigilante de seguridad privada está capacitado para controlar igual de bien los accesos a una base militar sin necesidad de tener el adiestramiento de un policía militar que, mientras tanto, puede dedicarse a tareas en las que se aproveche mejor su formación.

En tercer lugar, contratando compañías especializadas se cubren las carencias que tengan las fuerzas armadas nacionales en determinadas capacidades necesarias para el éxito de una operación. Así, se evita tener que formar a los soldados en técnicas poco relacionadas con la acción militar y que, fuera de las zonas en conflicto, son propias de las empresas civiles. A esta categoría pertenecen muchas actividades que no son de combate, incluidas las logísticas. Como ejemplo, en las misiones de las Naciones Unidas, incluso si despliega una fuerza militar como es el caso de la FINUL en el Líbano, su personal civil se encarga de la gestión de los recursos humanos, la logística y las telecomunicaciones no operativas. Es cierto que no confía estas actividades a empresas privadas, pero también es cierto que no las transfiere al ámbito militar.

En resumen, los principales motivos que tienen los Estados para hacerse con los servicios de empresas militares privadas son, además de la rentabilidad económica y el ahorro en efectivos militares, evitar tanto la infrautilización de soldados bien adiestrados y equipados como, todo lo contrario, tener que formarlos en técnicas de las que carezca el ejército. Por si esto fuera poco, la realidad es que estas compañías se distinguen por su flexibilidad, capacidad resolutiva y especialización.[6]

El mercado de los servicios militares

a) Los servicios militares en operaciones

Los servicios militares son la mercancía de este particular mercado. Para entender en qué consisten estos servicios empezaremos por acudir al Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por su sigla en inglés). El SIPRI elabora

6 *Ibídem*, páginas 84 y ss.

una lista anual de las 100 mayores empresas productoras de armamento y de servicios militares, en la que aparece la siguiente definición de estos servicios:[7]

> Los *servicios militares* incluyen servicios técnicos, como tecnología de la información; mantenimiento, reparación y apoyo operativo; servicios relacionados con el funcionamiento de las fuerzas armadas, tales como inteligencia, entrenamiento y gestión logística; y seguridad armada en zonas de conflicto. No incluyen la provisión en situación de paz de servicios estrictamente civiles, como atención médica, cáterin y transporte, pero sí incluyen los servicios de suministro a las fuerzas desplegadas en operaciones.[8]

Según la definición del SIPRI, los servicios militares abarcan la práctica totalidad de las actividades relacionadas con las fuerzas armadas, ya sea en operaciones o en tiempo de paz y tanto si son de naturaleza militar como si no. Las únicas excepciones son los servicios estrictamente civiles que se prestan en situación de paz, incluida la seguridad armada. Por ejemplo, no se considera un servicio militar el control de accesos a un acuartelamiento militar ubicado en un país que no está en guerra. Esto es un servicio de seguridad en situación de paz que puede ser proporcionado por militares o por vigilantes de seguridad de una empresa privada. Por el contrario, sí se considera servicio militar el control de accesos realizado por vigilantes de seguridad en una base militar situada en una zona de operaciones. El motivo es que en el último caso la seguridad se proporciona en un escenario de conflicto armado (recuérdese que militar, como adjetivo, significa relativo a la guerra).[9] Algo parecido pasa con otras actividades de carácter civil como la atención sanitaria o el cáterin; solo se catalogan como servicios militares cuando se prestan en zona de conflicto.

Naciones Unidas maneja otra definición, según la cual, los servicios tienen la consideración de militar o de seguridad en función, únicamente, de las actividades que desempeñen, con independencia de que lo hagan en situación de paz o guerra. Así, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para la Convención sobre mercenarios define ambos servicios de la siguiente forma:[10]

> Por *servicios militares* se entenderá los servicios especializados vinculados con actividades militares como planificación estratégica, inteligencia, investigación, reconocimiento terrestre, marítimo o aéreo, vuelos de todo tipo, tripulados o no tripulados, vigilancia por satélite, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones militares, apoyo material y técnico a las fuerzas armadas y otras actividades conexas.

---

7 Marksteiner, A. et al. (diciembre de 2021). *The SIPRI top 100 arms-producing and military services companies, 2020*. https://sipri.org/sites/default/files/2021-12/fs_2112_top_100_2020.pdf

8 Traducción del autor del original en inglés: *"Military services include technical services, such as information technology; maintenance, repair and operational support; services related to the operation of the armed forces, such as intelligence, training and logistics management; and armed security in conflict zones. They do not include the peacetime provision of purely civilian services, such as healthcare, catering and transportation, but supply services to operationally deployed forces are included."*

9 Diccionario de la Real Academia Española https://dle.rae.es/militar?m=form

10 Asamblea General de las Naciones Unidas. Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. A/HRC/WG.10/1/2 (13 de mayo de 2011). *Proyecto de una posible convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) para su examen y la adopción de medidas por el Consejo de Derechos Humanos*. https://digitallibrary.un.org/record/707162#record-files-collapse-header

> Por *servicios de seguridad* se entenderá la guardia y protección armadas de edificios, instalaciones, propiedades y personas, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones en los ámbitos de la seguridad y la policía, el desarrollo y laaplicación de medidas de seguridad de la información y otras actividades conexas.

Estas definiciones son parte de un proyecto no aprobado no aprobado de una posible convención sobre empresas militares y de seguridad privadas, por lo que solo deben tomarse, al igual que la definición del SIPRI, como una referencia jurídicamente rigurosa. Lo cierto es que el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas es más preciso en la delimitación de los servicios de seguridad que en la de los servicios militares. Con todo, el Parlamento Europeo toma nota de estas definiciones y las asume hasta que la Unión Europea logre consensuar una definición propia. Así lo indica el Parlamento en un informe de 2017 sobre compañías de seguridad, donde se urge a la UE a "definir los servicios militares y de seguridad pertinentes de manera precisa" e insta al Consejo a "que añada sin demora los servicios militares y de seguridad de las empresas privadas de seguridad a la Lista Militar Común de la Unión Europea".[11] La cuestión no parece sencilla en vista de que aún no han acordado una definición de estos servicios, seguramente por los intereses contrapuestos de algunos de los Estados miembros.

En todo caso, el informe del Parlamento Europeo reconoce que la gama de servicios que prestan las compañías privadas del sector es extremadamente amplia, no solo por sus actividades, sino también por las zonas de actuación y por el tipo de intervenciones exteriores en las que toman parte.[12] En este sentido, las empresas pueden prestar servicios militares y de seguridad en situaciones de paz, guerra, o posconflicto y tanto en misiones civiles o policiales, como en operaciones militares humanitarias, de adiestramiento, de reconstrucción o de combate. Quizá sea esta enorme variedad de tareas y situaciones la que haya provocado que en el informe se recomiende la definición de los servicios *pertinentes,* puesto que muchos de ellos no representan problema alguno para la salvaguarda de los derechos humanos y el cumplimiento del DIH. Dicho de otra forma, el hecho de que una empresa se encargue de la alimentación de soldados en Irak o del mantenimiento de los medios acorazados en su país, no es objeto de discusión alguna. La alimentación en cualquier escenario o el mantenimiento en situación de paz no son servicios pertinentes que afecten al derecho internacional.

En definitiva, mientras no haya consenso internacional que diga lo contrario, podemos afirmar que los servicios militares cubren dos áreas básicas. En tiempo de paz y en territorio nacional, pueden abarcar casi todas las tareas de naturaleza militar. En situación de guerra, a lo anterior se añaden los servicios de naturaleza civil en apoyo a las operaciones, incluidos los de seguridad, mantenimiento o asistencia sanitaria. Estos últimos, los servicios militares en zonas de conflicto armado, son los pertinentes a la hora de establecer los límites de la privatización. En todo caso, siempre se deben excluir las acciones de combate o la participación directa en las hostilidades.

---

11 Vautmans, Hilde (17 de mayo de 2017). *Report on private security companies* (A8-0191/2017), punto 16. Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0191_EN.html

12 *Ibidem*, considerando F.

b) Las empresas militares privadas (EMP)

Al igual que los servicios militares, las empresas privadas militares y de seguridad tienen una amplia gama de definiciones. Es lógico, porque una Empresa Militar Privada (EMP) es una entidad comercial no pública que suministra o proporciona servicios militares remunerados. La clave sigue siendo precisar en qué consisten estos servicios, cosa que ya hemos hecho.

Hay una firme tendencia a incluir las compañías privadas militares y las de seguridad dentro del mismo rango, hasta el punto de compartir nombre genérico: Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP). Esta denominación inclusiva es la que normalmente emplea las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y otros organismos, instituciones y países. Es más, aunque no es tan frecuente, en ocasiones se usa el término simplificado Empresa de Seguridad Privada (ESP) para referirse de forma genérica a los dos tipos de empresa, obviando el término "militar". Este es el caso del informe antes mencionado del Parlamento Europeo donde se dice que, a efectos de esa resolución, el término ESP también incluye a las empresas militares privadas.[13]

Esta simplificación no es muy acertada para referirse a las compañías que operan en un teatro de operaciones. Como hemos visto, el término seguridad hace referencia a la vigilancia y protección de personas, instalaciones y actividades, por lo que los servicios de seguridad son solo una parte de los que prestan las compañías privadas que operan en una zona en conflicto armado. El ámbito de actuación de estas compañías, en su conjunto, no se limita a la seguridad, sino que incluye la amplia gama de actividades que hemos definido como servicios militares. Nos referimos al apoyo logístico, mantenimiento de armamento, elaboración de inteligencia, reconocimiento de zonas, asesoramiento militar, adiestramiento, desminado, etc. Es más, en la práctica, las compañías más grandes ofrecen indistintamente servicios de uno u otro tipo, por lo que es difícil clasificarlas en una categoría concreta si atendemos al tipo de actividad realizada. Este es el motivo por el que se ha extendido el término inclusivo "Empresas Militares y de Seguridad Privadas" (EMSP) para abarcar a todas las empresas que proporcionan servicios militares, de seguridad, o ambos. Dicho esto, no hay una definición normalizada de empresa militar ni de empresa de seguridad y, en realidad, tampoco tiene excesiva importancia; lo importante no es el nombre ni la clasificación de una empresa, sino los servicios que proporciona.

En el caso que nos ocupa, el término *militar*, en su acepción de "relativo a la guerra", describe a la perfección las compañías contratadas por los Estados para cubrir las carencias o necesidades de sus ejércitos en las zonas de conflicto armado. De hecho, llamarles Empresas Militares Privadas (EMP) es la forma más correcta y breve de hacerlo y esta es la acepción que emplearemos en adelante, ya que las empresas que nos ocupan son las que operan en situaciones de guerra o conflicto. Usaremos el término EMSP cuando las citemos en referencia a un documento que las mencione de esa manera. Aparte de los tres nombres más comunes –EMSP, EMP y ESP– también las encontramos nombradas como *empresas proveedoras de servicios de defensa, corporaciones o compañías militares privadas (CMP), proveedores de servicios militares, empresas de servicios de seguridad y defensa, contratistas de defensa* y *contra-*

13 *Ibidem*, considerando E.

tistas militares. Aunque estas expresiones son lo suficientemente claras como para que no haya dudas de a qué se refieren, el uso del término *contratista* podría llevar a confusión, ya que esta es la forma más común de llamar al personal civil que trabaja en las EMP.

c) Los contratistas militares privados

A efectos del derecho internacional, el personal de las EMP son las personas empleadas por estas empresas, directamente o mediante subcontratación, e incluye todos los niveles, desde el personal directivo hasta los últimos subalternos. Sin embargo, no todo el personal de las EMP está capacitado para portar armas de fuego y trabajar en una zona de operaciones hostil. Los que hacen esto son profesionales que, en su gran mayoría, tenían experiencia como militares, policías o agentes de seguridad antes de ser contratados por la EMP. En su trabajo sobre el terreno sustituyen a los soldados proporcionando los servicios militares y de seguridad que ya hemos visto. Así, pueden llevar a cabo tareas de protección de la fuerza, guardia de seguridad armada, suministro operativo, servicio de bomberos, apoyo sanitario, mantenimiento de sistemas de armas y vehículos especiales, etc. También hay empresas privadas cuyo personal hace otro tipo de trabajos menos operativos, pero igualmente necesarios para el buen término de las operaciones militares, como por ejemplo el control de inventarios, la gestión de recursos humanos, lavandería, cáterin o el reparto de correo y paquetería.

Al personal operativo de las EMP que realiza su trabajo en zona de operaciones se les conoce como *contratistas militares privados, contratistas de seguridad privada* o, simplemente, *contratistas*. En ocasiones, también se les llama *agente privado*. El término contratista excluye al personal directivo que trabaja en las oficinas de la EMP-fuera del teatro de operaciones y a los empleados de empresas que no tienen ninguna actividad militar o de seguridad, aunque desarrollen su trabajo en la zona de conflicto. Es decir, los trabajadores civiles contratados para los servicios de lavandería o alimentación, por ejemplo, no son contratistas militares privados, por muy importante que sea su labor.

Uno de los aspectos más controvertidos de los contratistas y las EMP es que, en determinadas circunstancias, pueden tener la consideración de mercenarios. Esta cuestión tiene implicaciones que van más allá del desprestigio social, ya que el DIH no garantiza a los mercenarios el estatuto de combatiente o prisionero de guerra. Según el DIH, un mercenario es la persona[14]

- que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, a fin de combatir en un conflicto armado;
- que, de hecho, tome parte directa en las hostilidades;
- que tome parte en las hostilidades animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal y a la que se haga efectivamente la promesa, por una Parte en conflicto o en nombre de ella, de una retribución material considerablemente superior a la prometida o abonada a los combatientes de grado y funciones similares a las fuerzas armadas de esa Parte;

14 Artículo 47 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977.

- que no sea nacional de una Parte en conflicto ni residente en un territorio controlado por una Parte en conflicto;
- que no sea miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto; y
- que no haya sido enviada en misión oficial como miembro de sus fuerzas armadas por un Estado que no es Parte en conflicto.

Visto lo anterior, desde un punto de vista jurídico, un mercenario es una persona que participa directamente en las hostilidades a cambio de dinero sin pertenecer a uno de los ejércitos combatientes. Como se observa, todos los requisitos para ser mercenario solo afectan a personas, algo normal porque las EMP ni siquiera existían cuando se desarrolló esta regulación internacional. Por lo tanto, a efectos legales, una empresa no puede ser tenida por mercenaria porque no es un individuo. El mercenario, en todo caso, sería el contratista militar. Es más, todos los contratistas militares cumplen tres de estos requisitos: son personas, no pertenecen a las fuerzas armadas y trabajan por dinero. Así las cosas, un contratista extranjero solo necesita participar de forma directa en las hostilidades, es decir, en acciones de combate, para ser un mercenario sin estatuto de combatiente, ni de prisionero de guerra si es capturado. Debe recordarse que "hostilidades" tiene el significado de agresión armada, por lo que no basta con participar en una operación militar para ser un mercenario, hay que hacerlo combatiendo.

d) Los Estados relacionados con las empresas militares privadas

Los Estados implicados en la compra-venta de servicios militares se clasifican en cuatro categorías en función del papel que desempeñen. Como veremos más adelante, estas categorías sirven de referencia para determinar las obligaciones y responsabilidades de cada Estado de acuerdo con el derecho internacional. Según el documento de Montreux, que es la primera declaración intergubernamental sobre las obligaciones de los Estados en relación con las empresas militares privadas en tiempos de guerra, las cuatro categorías son:[15]

- Estados contratantes. Son los Estados que contratan los servicios de una empresa militar privada, incluso cuando dicha empresa subcontrate sus servicios con otra compañía o cuando opere mediante empresas filiales. Por lo tanto, la interposición de una empresa entre el Estado y la compañía militar privada que opera sobre el terreno no elimina la responsabilidad y las obligaciones del Estado contratante.
- Estados territoriales. Son los Estados en cuyo territorio operan las empresas militares privadas. En las zonas en conflicto es habitual que el Estado territorial no sea contratante, al menos en sus fases iniciales.
- Estados de origen. Son los Estados de la nacionalidad de las empresas militares privadas o, dicho de otra forma, en los que están registradas las empresas. Puede ocurrir que una empresa esté registrada en un país, pero tenga su sede operativa o sus principales oficinas directivas en otro. En tal caso, se considera Estado de origen aquél en donde se encuentran esas oficinas.
- Tercer Estado. Son los Estados distintos de los Estados contratantes, territoriales o de origen, cuyos nacionales estén empleados como trabajadores de una empresa militar privada.

15 Documento de Montreux. https://www.montreuxdocument.org/pdf/document/es.pdf

Esta categorización está universalmente admitida, si bien el proyecto de convención de las Naciones Unidas antes mencionado llama Estados de operación a los Estados territoriales, sin cambiar su definición.

Dicho esto, no es raro que un Estado contratante sea también la potencia ocupante del país donde se desarrollan las operaciones. En este caso, el Estado territorial es un país ocupado que rara vez podrá mantener el control efectivo en todo su territorio. Veamos un ejemplo. Una vez finalizada la invasión de Irak de 2003, la Resolución 1483 (2003) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) reconocía "la autoridad, la responsabilidad y las obligaciones específicas" de Estados Unidos y Reino Unido como potencias ocupantes de Irak bajo un mando unificado.[16] Dado que Estados Unidos ejerció dicho mando y empleó empresas militares privadas norteamericanas y locales en Irak, la situación de estos países era la siguiente:

- Estados Unidos era un Estado contratante, ya que empleó empresas militares privadas en Irak, como las norteamericanas Blackwater, DynCorp y otras.
- Estados Unidos era, además, una potencia ocupante de Irak, inicialmente *de facto* (sin reconocimiento jurídico) y, posteriormente, reconocida por la ONU. Al ser una potencia ocupante tenía que asumir la autoridad y, por lo tanto, la responsabilidad y las obligaciones propias del Estado territorial ocupado.
- Estados Unidos también era el Estado de origen de algunas de las empresas militares privadas que operaban en Irak, ya que estaban registradas y tenían su sede y oficinas principales en el país norteamericano.
- Irak era el Estado territorial donde operaron empresas militares privadas contratadas inicialmente por Estados Unidos, Reino Unido y la Autoridad Provisional de la Coalición.
- Irak era Estado de origen, puesto que gran parte de los contratistas contratados por Estados Unidos eran iraquíes.
- Irak era, además, un país ocupado, por lo que sus obligaciones como Estado territorial o de operación estaban limitadas, sobre todo al inicio de la ocupación, por la falta de control efectivo sobre su propio territorio y población.
- Por último, como el personal de las empresas militares privadas contratadas inicialmente en Irak provenía de países como EEUU, Filipinas, Fiyi, Israel, Nepal, Sudáfrica y Reino Unido, todas estas naciones eran Terceros Estados.[17]

Por lo tanto, aunque los Estados que tienen relación con las empresas militares privadas se clasifican en cuatro categorías básicas –contratante, territorial, de origen y tercero– las responsabilidades estatales se pueden ver matizadas por el hecho de ser potencia ocupante o país ocupado.

e) Radiografía del mercado de los servicios militares

Las EMP, los contratistas y los Estados son los tres principales elementos que dan forma al mercado global de prestación y alquiler de servicios militares. Este peculiar mercado está presente en cualquier zona conflictiva del mundo, con especial prefe-

16 Resolución 1483 (2003) del CSNU https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/368/56/PDF/N0336856.pdf?OpenElement

17 AVANT, Deborah (enero de 2008). *What does private security in Iraq mean for democracy at home?* página 3. University of California, Irvine (California). https://www.researchgate.net/publication/228769681_What_does_private_security_in_Iraq_mean_for_democracy_at_home

rencia por los sitios donde hay conflictos de baja o media intensidad en los que se multiplican los enfrentamientos no convencionales, tipo guerrilla. Para hacernos una idea de su magnitud, un informe del Parlamento Europeo consideraba que, en 2016, el valor del sector de la seguridad privada alcanzó los 200 000 millones de dólares con 100 000 empresas y 3,5 millones de empleados.[18] Aunque en estas cifras también están incluidas las empresas privadas de seguridad, no cabe duda que el sector tiene un peso económico muy significativo. Si nos limitamos a las compañías militares privadas, lo cierto es que no se sabe con certeza cuántas hay, pero podrían ser unas 45 000 empresas que facturarían unos 100 000 millones de dólares anuales.[19]

En el gran bazar de la guerra, las EMP ofrecen la práctica totalidad de las actividades y servicios de apoyo a las operaciones militares, con excepción, teóricamente, de las específicas de combate. Son empresas que satisfacen cualquier necesidad del Estado contratante, por muy sofisticada que sea, y que han demostrado tener una inusual capacidad de adaptación a las circunstancias de cada conflicto. No se limitan a dar seguridad y protección, a gestionar una base militar o a entrenar soldados. También realizan actividades tan complejas como el mantenimiento de aviones de combate, el reabastecimiento en vuelo, el transporte aéreo, naval y terrestre, la seguridad marítima, las telecomunicaciones, el aprovisionamiento de suministros y, en fin, lo que haga falta: son empresas de "soluciones". Unas están muy especializadas en determinadas actividades y otras abarcan un amplísimo abanico de servicios militares, hasta el punto de parecerse más a ejércitos privados que a corporaciones.

Para comprender mejor la capacidad que pueden alcanzar estas empresas, veamos algunos ejemplos de EMP especializadas en aviación. AirTanker es una compañía participada por EADS, Rolls-Royce, Cobham, Babcock y Thales que proporciona a la Royal Air Force británica (RAF) el servicio de reabastecimiento en vuelo y parte del transporte aéreo. Esta empresa, que comenzó los reabastecimientos aéreos operativos para la RAF en 2014, efectuó la primera compra mundial del A330-200 MRTT (Multi Role Tanker Transport) de Airbus Defence and Space, que tiene un precio unitario de unos 300 millones de dólares, lo que da idea de su poder económico. La empresa Air USA, que entrena a pilotos militares de Estados Unidos, adquirió 46 cazas F/A-18 Hornet "clásicos" de la Fuerza Aérea australiana que se sumaron a su flota de MIG-29, Alpha Jet, L-39 Albatros, L-59 Super Albatros y BAE Hawk; más que muchas fuerzas aéreas nacionales. Tanto o más importantes son las flotas de otras empresas que también ofrecen entrenamiento aéreo táctico avanzado, como Draken International (la mayor flota privada del mundo de aviones de combate), Tactical Air Support, Airbone Tactical Advantage Company (ATAC), Blue Air Training y muchas más. También hay empresas especializadas en la actividad marítima. La mayoría dan protección al sector civil contra la piratería en áreas de alto riesgo, como el Océano Índico, Golfo de Adén, Mar Rojo o Golfo de Guinea. Sus clientes son entidades privadas: buques mercantes, cruceros, yates, plataformas petrolíferas, puertos y terminales marítimas. Es decir, no protegen de la piratería a los buques de guerra, que no lo necesitan, pero cubren buena parte de las carencias que tienen las fuerzas navales nacionales para proporcionar

18 Parlamento Europeo, Informe sobre las empresas de seguridad privadas (2016/2238(INI)), Comisión de Asuntos Exteriores, 17 de mayo de 2017. Ponente Hilde Vautmans.

19 Rubio Damián, Francisco. (abril de 2021). La guerra de los robots. página 91. Editorial Pregunta, Zaragoza (España).

seguridad a las rutas e instalaciones marítimas. Entre estas empresas se encuentran Seagull, Neptune, MUSC, MAST y muchas más. También hay, aunque no son tan numerosas, empresas marítimas militares, como Special Tactical Servicies (STS) Security Company, que además de facilitar los servicios de seguridad, ha colaborado con la US Navy en el desarrollo de procedimientos de protección contraterrorismo para tripulaciones de buques, así como en la mejora de las medidas de seguridad a bordo. [20]

En cuestión de empresas militares, las que destacan por su volumen de negocio, gama de actividades y capacidad para generar polémica son la rusa Wagner y la estadounidense Academi. Estas EMP tienen en común que su principal cliente, prácticamente único, es el gobierno de su nación. Esto significa que, en la práctica, funcionan como agencias pseudo gubernamentales de Rusia y Estados Unidos respectivamente. La fórmula es muy beneficiosa para ambas partes. En primer lugar, los gobiernos tienen a su disposición un ejército privado que complementa a las fuerzas armadas nacionales y que, en el caso de Academi, aportan una *fuerza laboral* de unos 21 000 trabajadores (es difícil valorar el personal que sirve en la muy opaca Wagner). Aunque esta fuerza extra se suele emplear como apoyo a las operaciones en el exterior, no siempre es así. Como dato curioso, doscientos contratistas de Blackwater (nombre anterior de Academi) participaron en 2005 en las labores de rescate por el huracán Katrina. En segundo lugar, como la supervivencia de la empresa depende del gobierno, hará lo que sea necesario para satisfacer sus demandas. Esta relación de dependencia se materializa en la subordinación total de la empresa y en la complicidad entre ambas partes. Debe tenerse en cuenta que el 90 % de la facturación de Academi proviene del gobierno de Estados Unidos y que Wagner solo trabaja para Rusia directa o indirectamente, hasta el punto de que es difícil discernir hasta qué punto es una empresa militar realmente privada. En tercer lugar, la colaboración permanente entre ejército y compañía militar y el hecho de que la mayoría de los contratistas son exmilitares, fomentan un nivel de conocimiento mutuo y confianza invaluable en situaciones tan críticas como las operaciones militares, sobre todo si son clandestinas. Esta confianza hizo posible, por ejemplo, que cientos de contratistas de Wagner operaran sobre el terreno en las batallas de Palmira (Siria) de 2016 y 2017 en estrecha colaboración con la aviación y las unidades de operaciones especiales rusas, además de con el ejército sirio.[21]

El gobierno ruso encarga a Wagner los trabajos que no quiere que haga el ejército nacional, normalmente porque son inapropiados para militares o porque no interesa hacer pública la presencia institucional del Estado en un determinado conflicto. En este sentido, en mayo de 2020 el Comando de África de los Estados Unidos (AFRICOM) informó que aviones rusos sin identificación apoyaron a contratistas militares de Wagner que combatían contra el ejército del Gobierno de Acuerdo Nacional reconocido por la ONU en Libia. Este caso no es excepcional y los ejemplos se podrían multiplicar hasta alargar innecesariamente este relato. Sin embargo, con lo apuntado basta para entender que las EMP son capaces de realizar cualquier tipo de actividad logística u operativa en el marco de las operaciones militares; que muchas tienen una relación de dependencia y confidencialidad con el gobierno de su país que sobrepasa la clásica

20 *Ibídem*, páginas 92 y ss.
21 *Ibídem*, páginas 94 y ss.

relación empresa-cliente; que, de hecho, muchas EMP tienen como cliente prioritario y casi único al ministerio de defensa de su país; que tienen una capacidad extraordinaria de adaptación a las circunstancias cambiantes de las operaciones, y que, llegado el caso, algunas EMP no tienen escrúpulos para participar en las hostilidades de forma más o menos encubierta. Por supuesto, para que esto ocurra, los gobernantes tienen que demostrar la misma falta de escrúpulos, con el agravante de que están más obligados que nadie a cumplir con el derecho de la guerra.[22]

f) La proliferación de empresas militares privadas tecnológicas

Un caso particularmente preocupante de empleo de EMP en conflictos armados es el que muy probablemente se dará cuando se especialicen en robótica militar. Las características ya vistas de las EMP vaticinan que no se podrá evitar que, en un futuro próximo, incorporen a su oferta de servicios la gestión y manejo de los llamados sistemas de armas autónomas letales (SAAL o LAWS por sus siglas en inglés). Estos sistemas son robots militares de combate, es decir, máquinas armadas dotadas de inteligencia artificial suficiente para llevar a cabo de forma autónoma –sin que sea necesaria la intervención humana– todas las acciones propias de la lucha armada, incluida la adquisición de objetivos y su destrucción. Esta autonomía de las máquinas para matar y destruir le da una nueva dimensión a la problemática de las EMP que dispongan de SAAL.

Si las EMP hoy tienen aviones de combate, mañana tendrán robots militares y, de la misma manera que algunas de ellas participan abiertamente en acciones de combate, lo seguirán haciendo con los medios que tengan, incluidas las armas autónomas. En las condiciones actuales, es lógico pensar que en un futuro no muy lejano se va a producir una multiplicación de empresas militares privadas con capacidad tecnológica para operar SAAL. De hecho, hay muchos elementos de juicio que apuntan a ello.[23]

En primer lugar, la materia prima es de fácil acceso. Los robots militares, como cualquier otro robot, se fabrican con materias primas comunes y, por lo tanto, asequibles y relativamente baratas. Casi en cualquier país se pueden conseguir los componentes básicos para construir robots y armas para hacerlos letales. Además, estos componentes y materiales no están sujetos a controles o regulaciones que limiten su fabricación y comercialización. No estamos, pues, ante un caso comparable al del armamento nuclear, para cuya construcción se necesita uranio altamente enriquecido, un elemento producido por muy pocos países en el mundo, que es extremadamente difícil de conseguir y que únicamente sirve para la fabricación de armamento y para la propulsión nuclear marítima.

En segundo lugar, la tecnología está disponible. No solo la materia prima de los sistemas de armas autónomos es accesible, también la tecnología está disposición de quien la necesite. Los robots funcionan con tecnología de doble uso civil y militar o, mejor dicho, con tecnología civil de fácil aplicación al desarrollo de sistemas de armas. El enorme mercado mundial de los desarrollos tecnológicos comerciales hace de la tecnología un bien relativamente asequible, hasta el punto de que es mucho más sencillo y económico construir una plataforma autónoma letal que fabricar un avión

22 *Ibídem*, página 96.
23 *Ibídem*, páginas 97 y ss.

de combate de última generación. Haciendo un ejercicio de simplificación, para fabricar un robot de combate bastaría con disponer de un vehículo de conducción autónoma, una cámara de reconocimiento facial, un sistema de geolocalización, un telémetro láser y el armamento adecuado. Toda esta tecnología, que en su momento fue cara y novedosa, ahora es de uso común.

La tecnología de doble uso, por lo tanto, permite a las empresas tecnológicas aprovechar su conocimiento para desarrollar robots militares. Así, la compañía iRobot, fabricante del famoso robot aspiradora Roomba, tuvo una división de Defensa y Seguridad que desarrollaba vehículos militares terrestres no tripulados, de seguridad pública y de manejo de materiales peligrosos. En 2016 iRobot vendió esta división al fondo de inversión Arlington Capital Partners por unos 45 millones de dólares.

En tercer lugar, la robótica disminuye las bajas propias. Esto es muy importante desde el punto de vista político, social y de gestión del riesgo. Uno de los grandes beneficios de la robótica es que libera a los operarios humanos de tener que realizar las labores más duras, pesadas y peligrosas. Cuando un robot entra en combate, los encargados de su funcionamiento se mantienen razonablemente a salvo, igual que si estuvieran realizando cualquier trabajo ajeno a la guerra. En estas circunstancias no es estrictamente necesario que ese personal tenga la condición de militar, ya que no va a asumir el riesgo derivado de la lucha armada.

Además, se podría interpretar, si bien de una manera bastante retorcida, que los contratistas que posibilitan la actuación de los robots militares, es decir, los encargados del mantenimiento, programación y supervisión, no participan de forma directa en el combate. Según esta visión, la máquina es la encargada de luchar porque es autónoma, mientras que los contratistas realizan labores de apoyo y, por lo tanto, sus servicios entrarían dentro de lo que pueden ofertar las EMP sin violar la ley.

En cuarto lugar, para operar sistemas de armas autónomos no hace falta tener preparación militar. El robot de combate se encarga de efectuar el ataque de forma autónoma. Por su parte, los operarios no necesitan dominar las técnicas del tiro, el camuflaje, la lucha cuerpo a cuerpo, el reconocimiento armado o el patrullaje. Tampoco tienen que saber pilotar un caza, manejar un carro de combate o maniobrar un buque de guerra. Para su trabajo no les sirve de nada tener una buena preparación física, resistencia a la fatiga, capacidad de aguantar el dolor y de soportar el hambre, la sed y otras penurias del combate. Ni siquiera tienen que estar adiestrados para sobreponerse al estrés del combate y mucho menos al miedo a perder la vida.

Ninguna de estas destrezas propias de los soldados bien adiestrados es necesaria para manejar los robots militares. Al contrario, un excelente operario de armas autónomas no tiene por qué estar capacitado para el combate. Sin duda, es conveniente o incluso imprescindible que la supervisión de las acciones de los robots de combate esté a cargo de profesionales de la milicia familiarizados con la misión, los objetivos, la inteligencia operativa y demás elementos que determinan el éxito de las operaciones. Pero esto no significa que los especialistas en estas máquinas tengan que ser, ni mucho menos, militares.

En quinto y último lugar, las EMP ya existen. Las EMP están presentes en la práctica totalidad de los conflictos armados y han demostrado una extraordinaria capacidad de adaptación a las necesidades de los gobiernos que las contratan. Así las cosas, no

será necesario la creación de nuevas EMP tecnológicas. Lo previsible es que las empresas existentes no tarden en crear divisiones tecnológicas para incorporar a su oferta servicios de robots militares y otras aplicaciones de la inteligencia artificial. Una vez que demuestren su capacidad para operar sistemas autónomos, les encomendarán misiones no letales, como las de inteligencia y reconocimiento. En ese momento se habrán creado todas las condiciones para que el sector privado pueda llevar a cabo las acciones letales con armamento autónomo que no quieran o no deban hacer los ejércitos nacionales.

El derecho internacional: Documento de Montreux

Una de las mejores formas, y probablemente la más eficaz, de comprender el tratamiento que hace el derecho internacional de la contratación y presencia de las EMP en las zonas de conflicto armado es acudir al Documento de Montreux. Este documento representa la primera declaración intergubernamental que expone las obligaciones de los Estados en relación con las empresas militares privadas en tiempos de guerra.[24] El título oficial no deja lugar a dudas sobre el alcance de este documento: "*Sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados*".

El Documento de Montreux es el resultado de una iniciativa lanzada en enero de 2006 por Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) con la finalidad de promover el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos cuando las EMSP participan en los conflictos armados. Tras dos años y medio de trabajo, diecisiete Estados adoptaron el documento final en la cuarta y última reunión celebrada en Montreux del 15 al 17 de septiembre de 2008, razón por la que es conocido por ese nombre. Años más tarde, en diciembre de 2014, se creó el Foro del Documento de Montreux para el intercambio de consultas informales entre los participantes con el doble objetivo de ayudar a las naciones a implementar el Documento y alentar a otros países y organizaciones internacionales a apoyarlo.

Como se observa en la tabla de abajo, el número de países que han manifestado su apoyo al Documento ha ido en aumento de forma paulatina, si bien aún son mayoría los que no lo han respaldado.[25] Sorprende –por decirlo de algún modo– que haya Estados miembros de las organizaciones que respaldan el Documento, es decir, la Unión Europea, la OSCE y la OTAN, que no han manifestado su compromiso de forma explícita. Esto puede ser hasta cierto punto comprensible en el caso de la OSCE, una organización en la que participan 57 naciones de América del Norte, Europa y Asia, muchas de ellas con tipologías realmente dispares. Sin embargo, la falta de compromiso no se entiende tanto en algunos Estados de la OTAN y la UE, organizaciones caracterizadas por la férrea defensa del buen gobierno, la democracia y la seguridad

24 El Documento de Montreux se puede descargar, entre otros sitios, de la siguiente página del CICR: https://www.icrc.org/es/publication/documento-de-montreux-sobre-las-empresas-militares-y-de-seguridad-privadas

25 La lista actualizada de países y organizaciones que han comunicado su apoyo al Documento de Montreux se puede consultar en la página: https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/international-law/international-humanitarian-law/private-military-security-companies/participating-states.html

Documento de Montreux. Apoyo de Estados y Organizaciones

Iniciales 2008	Posteriores Por orden cronológico de notificación			
Afganistán	Macedonia Norte	2009	Bélgica	2012
Alemania	Ecuador	2009	Noruega	2012
Angola	Albania	2009	Lituania	2012
Australia	Países Bajos	2009	Eslovenia	2012
Austria	Bosnia Herzegovina	2009	Islandia	2012
Canadá	Grecia	2009	Bulgaria	2013
China	Portugal	2009	Kuwait	2013
EE.UU.	Chile	2009	Croacia	2013
Francia	Uruguay	2009	Nueva Zelanda	2013
Irak	Liechtenstein	2009	Chequia	2013
Polonia	Qatar	2009	Luxemburgo	2013
Reino Unido	Jordania	2009	Japón	2014
Sierra Leona	España	2009	Irlanda	2014
Sudáfrica	Italia	2009	Mónaco	2015
Suecia	Uganda	2009	Madagascar	2015
Suiza	Chipre	2009	Estonia	2016
Ucrania	Georgia	2009	Montenegro	2018
	Dinamarca	2010	Panamá	2019
	Hungría	2011	Malta	2020
	Costa Rica	2011	Eslovaquia	2021
	Finlandia	2011		
Organizaciones Internacionales				
Unión Europea – UE				2012
Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa – OSCE				2013
Organización del Tratado del Atlántico Norte - OTAN				2013

Fuente: Departamento Federal de Asuntos Exteriores de la Confederación Suiza.
Elaboración propia.

internacional. Así, tenemos los casos más o menos llamativos de Letonia, Rumanía y Turquía que, por los motivos que sean, no han comunicado explícitamente su apoyo. A este respecto, hay que aclarar que las ONG y las empresas no están invitadas a sumarse formalmente al Documento de Montreux, ya que está dirigido específicamente a los Estados. Dicho esto, las buenas prácticas que figuran en él son muy recomendables para todas las partes involucradas, sean Estados, corporaciones o cualquier otro tipo de organización.

Aunque el Documento de Montreux no es legalmente vinculante, debemos reconocerle un valor muy significativo. En primer lugar, porque es una declaración donde se manifiesta que el empleo de las empresas militares privadas en la guerra está sujeto al derecho internacional y que, por lo tanto, no existe un vacío legal en este aspecto. En segundo lugar, porque contribuye a promover el cumplimiento del derecho internacional humanitario y los derechos humanos, que sí son vinculantes para todos. Por último, y quizás sea esto lo más importante, porque es una referencia de las obligaciones de los todos los Estados que, de una u otra forma, se ven afectados por la presen-

cia de las EMSP. A este respecto, en el prólogo del Documento se explica con claridad cuál fue la intención de sus promotores:

> El Documento de Montreux... En modo alguno tiene la última palabra sobre todas las cuestiones, reglamentarias o no, relacionadas con las EMSP: su intención nunca ha sido esa. No trata de establecer un nuevo reglamento, sino de orientar sobre una serie de asuntos jurídicos y prácticos espinosos basándose en el derecho internacional vigente. Para ello, se abstiene de tomar partido sobre la cuestión de la legitimidad y conveniencia de recurrir a las EMSP en los conflictos armados, un tema de debate sin duda importante y necesario.

El Documento se divide en dos partes. La primera aborda las obligaciones jurídicas internacionales en relación con las EMSP y la segunda se dedica a las buenas prácticas de los Estados en su relación con estas empresas. Las obligaciones, como su nombre indica, conllevan una responsabilidad de cumplimiento obligatorio, mientras que las buenas prácticas están diseñadas para servir de ayuda y orientación a los Estados. Veamos los elementos más destacables de ambas.

Las obligaciones de los Estados en relación con las EMSP

Las obligaciones jurídicas internacionales relacionadas con el empleo de EMSP en los conflictos armados incumben a los Estados, a las propias empresas y a su personal (contratistas militares o agentes privados). Por la parte estatal, el Documento diferencia entre Estados contratantes, territoriales, de origen y el resto. Recordemos que, como su nombre indica, los Estados contratantes son los que contratan a las empresas, los territoriales son aquellos en cuyo territorio éstas operan y los de origen son donde tienen su sede las empresas. Además, como ya vimos, no es raro que un Estado contratante sea también la potencia ocupante de un determinado territorio y que, en consecuencia, el Estado territorial sea un país ocupado y no mantenga el control efectivo de la población en todo su territorio.

Las obligaciones jurídicas que describe Documento de Montreux están redactadas de forma muy detallada y bien diferenciada para cada categoría de Estado, lo que lo convierte en un texto que, sin ser excesivamente extenso, resulta repetitivo. Esto es muy conveniente en términos jurídicos, pero para no alargarnos innecesariamente, intentaremos sintetizarlo a sabiendas de que perderemos algo de precisión jurídica.

El Documento afirma que todos los Estados, sea cual sea su condición, están sujetos al derecho internacional y tienen la obligación de ejecutar las acciones necesarias para evitar y perseguir las violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos. Esta es una declaración tan solemne como elemental, pero de suma importancia porque no solo afecta a la actuación de las fuerzas armadas en los teatros de operaciones, sino también a los dirigentes políticos, funcionarios y empresas militares privadas.

Respecto a las EMP, las responsabilidades de los Estados contratantes abarcan un amplio campo que va desde el deber de supervisar la selección y formación de los agentes privados, hasta la adopción de medidas preventivas y ejecutivas para evitar o detener las violaciones del derecho internacional y de los derechos humanos[26]. Los Estados también están obligados a desarrollar y utilizar instrumentos jurídicos que

26 El Documento Montreux opta por denominar "agente privado", en vez de "contratista privado" o "contratista militar" al personal de las EMSP.

contemplen la extradición o entrega de sospechosos y que incluya la legislación y recursos apropiados para investigar, perseguir, detener, enjuiciar, sancionar y condenar a los responsables de estos delitos. Y no solo esto; los Estados contratantes asumen la responsabilidad de las violaciones cometidas por las EMSP que han contratado y están obligados a conceder las reparaciones pertinentes en los siguientes casos:

- Cuando han incorporado a la EMSP en las fuerzas armadas.
- Cuando los agentes privados de la EMSP están armados y operan bajo un mando, funcionario o no, que es responsable ante el Estado contratante.
- Cuando los agentes privados están habilitados como autoridad pública (agente de la autoridad).
- Cuando el Estado ejerce el control efectivo de los agentes privados o su conducta es consecuencia de las instrucciones del Estado.

Todo lo anterior incumbe a los Estados contratantes, que son los que disponen de EMSP trabajando para ellos. Las obligaciones de los Estados territoriales son las mismas en todo lo que se refiere a la parte jurídica y de implantación de medidas preventivas y ejecutivas, pero siempre dentro de sus capacidades. En situaciones de ocupación, por ejemplo, las obligaciones de los Estados territoriales se circunscriben a las zonas en las que pueden ejercer un control efectivo. Por otra parte, como es lógico, no se les puede asignar obligaciones sobre empresas que no han contratado y están fuera de su órbita de mando y control.

Los Estados de origen, por su parte, están obligados a hacer todo lo posible para que las EMSP de su nacionalidad respeten el derecho internacional humanitario. Es decir, tienen obligaciones similares a las de los Estados territoriales, pero excluidas, naturalmente, las relacionadas con el control territorial. En particular, estos Estados pueden desempeñar un importante papel en la búsqueda y puesta a disposición judicial de los sospechosos de infracciones graves, cualquiera que sea su nacionalidad. Por último, las obligaciones de todos los demás Estados no difieren gran cosa de lo dicho para los Estados de origen, especialmente en lo que respecta a la persecución de violadores del derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

Las obligaciones de las EMSP y su personal

Por muy sorprendente que nos pueda parecer, las EMSP no están vinculadas ni por el derecho internacional humanitario ni por las normas de derechos humanos. El DIH solo vincula a las personas y las partes en conflicto (normalmente, los Estados) y las normas de DDHH solo a los Estados. Por lo tanto, no son de aplicación directa a las empresas. Sin embargo, todas las empresas, incluidas las EMSP, están obligadas por las legislaciones nacionales. A este respecto, el Documento de Montreux explica que, en la medida en que estas dos ramas del derecho internacional estén integradas en la legislación nacional y sean aplicables a las empresas, las EMSP están obligadas a respetarlas. Lo mismo ocurre, naturalmente, con el resto de la legislación nacional, en particular las leyes penales, fiscales, laborales, de inmigración y las relativas a los servicios militares o de seguridad privados.

Por su parte, según el DIH, los contratistas militares o agentes privados tienen, en general, consideración de civiles y no deben ser objeto de ataques porque, aunque lleven armas, no son combatientes y, por lo tanto, no son un objetivo militar lícito. En

este punto debemos recordar que las EMP no deben ser contratadas para participar en las hostilidades, sino para realizar labores de apoyo a las operaciones militares. Por lo tanto, los contratistas pierden la consideración de persona no combatiente cuando se da una de estas tres circunstancias: que participen directamente en las hostilidades, que se hayan incorporado a las fuerzas armadas regulares de un Estado o que sean miembros de grupos armados organizados bajo un mando que responde ante un Estado.

Si caen en poder del enemigo mientras acompañan a fuerzas militares, tienen derecho al estatuto de prisioneros de guerra en los conflictos armados internacionales, siempre que hayan recibido permiso de las fuerzas armadas para acompañarlas y no formen parte integrante de éstas.[27] Es un caso similar al de los corresponsales de guerra o los miembros civiles de tripulaciones de aviones militares.

Los superiores jerárquicos de las EMSP también podrán ser considerados responsables de los delitos contra el derecho internacional cometidos por el personal que esté bajo su mando, en caso de que no hayan ejercido el control necesario. Estos superiores pueden ser funcionarios públicos militares o civiles, o los directores y gestores de las propias EMSP.

Las buenas prácticas para la regulación de las EMSP

Las buenas prácticas expuestas en el Documento de Montreux son una orientación y una ayuda para promover una conducta respetuosa de los Estados con el derecho internacional en sus relaciones con las EMSP que operan en zonas de conflictos armados. Por lo tanto, a diferencia de las obligaciones anteriormente expuestas, las buenas prácticas no obligan legalmente a los Estados y deben considerarse solo como actuaciones muy recomendables en términos generales y en la mayoría de las ocasiones, porque se entiende que no siempre podrán aplicarse.

El Documento de Montreux presenta una relación casi exhaustiva de buenas prácticas que, de nuevo, diferencian entre los tipos de Estado. El listado es, por tanto, detallado y abarca áreas como la determinación de los servicios contratables, los procedimientos y criterios para la selección y contratación de empresas, la autorización para la prestación de servicios, la supervisión de las actuaciones y la rendición de cuentas.

En definitiva, el Documento Montreux pone de manifiesto las responsabilidades intransferibles de los Estados y las que deberán asumir por las acciones de las EMSP, sin que por ello éstas queden exentas. Entre las responsabilidades estatales destacan tres obligaciones básicas: la de hacer respetar el DIH, la de proteger los DDHH y la de establecer la responsabilidad penal a todos los niveles, desde los contratistas hasta el superior jerárquico. Por otra parte, es un recordatorio de las obligaciones y derechos del personal de las EMSP, recalcando su estatuto de persona no combatiente siempre que cumplan con lo dispuesto en el DIH. Por último, el Documento recopila una detallada guía de buenas prácticas para ayudar los Estados a cumplir con sus obligaciones cuando se relacionan en una u otra forma con las EMSP que operan en zonas de conflictos armados.

27 Convenio III de Ginebra relativo al Trato a los Prisioneros de Guerra, artículo 4ª, párrafo 4.

Principales objeciones al uso de EMP en la guerra

La contratación de EMP para sustituir en determinadas tareas a unidades militares de las fuerzas armadas nacionales tiene indudables ventajas que ya hemos mencionado, pero al mismo tiempo presenta problemas, algunos de ellos muy graves. Para empezar, la presencia de EMP en las zonas de conflictos armados es un factor que puede deteriorar el estrecho vínculo que debe haber entre un ejército nacional y la sociedad a la que sirve. Las fuerzas armadas son una institución clave en las políticas de seguridad y defensa de cualquier Estado. En las democracias, el poder político basado en la representación del pueblo soberano ejerce la dirección y el control de sus ejércitos, a los que se les ha dotado de una extraordinaria capacidad de ataque y destrucción. Los ejércitos nacionales son creados por los Estados y representan a la población, de la que forman parte, a la que representan y de la que reciben la legitimidad para actuar de forma coercitiva y violenta en defensa de la nación.

La dinámica democrática que supedita el poder militar al poder civil y que une al pueblo con sus fuerzas armadas puede alterarse con la contratación sistemática y significativa de EMP. En primer lugar, porque estas compañías suelen operar al margen de la cadena de mando militar y con poco o nulo control efectivo de los gobiernos contratantes. En segundo lugar, porque sus obligaciones son de carácter contractual, proporcionando servicios a cambio de dinero, lo que transmite a la población una visión mercantilista de sus actividades, muy lejana a la percepción que mayoritariamente se tiene de las labores militares. En tercer lugar, porque al contrario de los soldados, a los contratistas no se les exige siempre tener una formación en valores democráticos y militares, en el respeto a los derechos humanos y a los principios que rigen el DIH.

A todo lo anterior debe añadirse el problema que traerá el desarrollo de las tecnologías asociadas a la inteligencia artificial. El desarrollo de la robótica militar, ya en curso, impulsará la creación de EMP tecnológicas a las que, muy probablemente, se externalizarán determinadas acciones de lucha armada. El personal, que tendrá un perfil altamente cualificado, podrá operar sin participar directamente en el combate y sin necesidad de tener entrenamiento militar específico. En este aspecto, se diferenciará notablemente de los contratistas militares que vemos actualmente, posando orgullosos con sus armas ligeras en actitud desafiante. Nos encontraremos ante una forma más "civil" y tecnológica de hacer la guerra.

Los robots acelerarán el proceso de privatización de la guerra y ampliarán su marco de actuación, sobre todo en las operaciones de los países más habituados a contar con los servicios de las compañías militares privadas. Estas empresas y los gobiernos que las contratan aseguran que no toman parte en acciones de combate y que se limitan a realizar tareas de apoyo logístico, seguridad, escolta, vigilancia y adiestramiento especial. Sin embargo, también hay muchos indicios que apuntan a lo contrario, a que determinadas EMP participan en las hostilidades de forma encubierta por encargo de las Administraciones.

Si esto ocurre en las condiciones actuales, en las que los contratistas privados militares asumen el riesgo del combate, es lógico que las EMP tecnológicas que empleen sistemas autónomos con inteligencia artificial, una vez liberadas de ese peligro, amplíen su gama de operaciones a las de inteligencia y la lucha armada. Los motivos ya están apuntados. En primer lugar, porque la robótica, el control remoto y la inteligen-

cia artificial disminuyen el riesgo de sufrir bajas propias. En segundo lugar, porque la cualificación necesaria para operar sistemas de armas autónomos no requiere una preparación militar específica, ni siquiera en combate. Y, tercero, porque las empresas tecnológicas dispondrán de personal mejor capacitado y con mayor estabilidad en el puesto de trabajo de lo que suele ser habitual entre los militares de todo el mundo.

Reflexiones finales

Así las cosas, los problemas derivados de la desmilitarización y privatización de la futura guerra tecnológica no harán más que multiplicarse. No se trata solo de que el uso de tecnología letal esté en manos de funcionarios civiles o de operarios de una empresa privada de confianza; el problema más grave es que las compañías privadas se gestionan según criterios comerciales y no sería de extrañar que alguna eluda el control efectivo de la Administración para convertirse en mercenarios tecnológicos al servicio de todo tipo de clientes, incluidas las organizaciones que suponen una amenaza a la seguridad internacional.

En definitiva, la presencia de EMP, cada vez más tecnológicas, se verá incrementada notablemente en los conflictos futuros, haciendo más importante si cabe el estricto cumplimiento de las obligaciones de los Estados en su relación con estas corporaciones. El Documento de Montreux demuestra que el DIH ya tiene prevista esta contingencia, pero ahora más que nunca se hace necesario avanzar en la regulación internacional del mercado de los servicios militares.

Capítulo xvi

Los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en la promoción de la cultura de la paz

Roberto Mendoza Cárdenas y Roberto Joan Mendoza Contreras

Resumen

Los Derechos Humanos, han evolucionado a lo largo de la historia de la humanidad; es preciso decir que la sociedad evoluciona más rápido que el derecho mismo, y mucho más rápido que las normas jurídicas protectoras del ser humano, por lo cual, el presente capítulo muestra un breve recorrido por los puntos más importantes de la historia de los Derechos Humanos, en el ámbito Internacional; y la forma en la que acontecimientos históricos tan relevantes como la Segunda Guerra Mundial, han influido para crear Organismos Internacionales que no solo protejan y garanticen la existencia y aplicación de los mismos, entre los Estados en tiempos de paz; sino que además, existan para garantizar la protección y respeto de estos derechos, de la población combatiente y no combatiente en tiempos de guerra. La paz tiene supremacía sobre la guerra, por lo cual, conocer y reconocer la historia de abuso mediante la cual ha evolucionado el Derecho de los Derechos Humanos, permitirá evitar que esos errores se cometan de nuevo, siendo pieza clave, en la promoción y construcción de una verdadera cultura de la paz entre las naciones y al interior de estas.

Palabras clave: Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, Cultura de paz.

Introducción a los Derechos Humanos

Hablar de los Derechos Humanos, es tener como objeto de estudio al hombre, como ser humano que posee capacidades físicas e intelectuales para transformar el medio ambiente donde se desenvuelve, aprovechar los medios naturales y su transformación en bienes de consumo, satisfaciendo así sus necesidades de subsistencia, pero además eminentemente social, generador de relaciones de interdependencia con sus semejantes, creador de imperativos de conducta en sus inicios sancionados por un ser superior, posteriormente por el propio hombre, ya que las relaciones de convivencia en su origen simples se fueron transformando en complejas y nace la necesidad de regular esa conducta entre los integrantes primero de la familia, posteriormente de comunidades, ciudades, estados y naciones.

Generador de normas de conducta, que constituyeron la creación de normas jurídicas, estableciendo el Estado como ente superior a la voluntad del sujeto, para hacer cumplir esa normativa de conducta, generando la creación de órganos de gobierno e

instituciones, que regularan no únicamente la convivencia sino también las relaciones de producción, distribución, consumo, intercambio, así como la expresión de ideas, plasmadas en obras pictóricas, escultóricas, dramáticas, musicales, producto de la actividad creativa intelectual, y material del mismo.

Son tan complejas en la actualidad las relaciones de los integrantes de la sociedad, que el lugar de la residencia, sexo, origen, color, creencias, lenguas, dialectos, han generado discriminación para algunos sujetos que se encuentran en estas características, por lo que tratando de evitar los abusos o excesos cometidos a lo largo de la historia en la aplicación de esa normativa jurídica conductual, derivada de la explotación del hombre por el hombre en el ámbito laboral, comercial, de consumo, intelectual, educativo, familiar, así como los ámbitos relacionados con la procuración e impartición de la justicia, se ha reconocido la importancia de los Derechos Humanos en relación a la dignidad del individuo, así como la protección progresiva de estos, siendo un tema inacabado, que evoluciona a la par de la sociedad como motor transformador del derecho.

Los Derechos Humanos

El concepto de derechos humanos tiene dos dimensiones, una de carácter sociológico y otra de carácter jurídico. La primera tiene relación esencialmente con planteamientos filosóficos, históricos e ideológicos que surgen en la comunidad internacional, mientras que la segunda vincula a los derechos humanos con la teoría general del derecho para hacerlos exigibles y vinculantes.[1]

Ambas dimensiones mencionadas, se encuentran presentes al momento de clarificar el concepto de derechos humanos, y para iniciar con dicha conceptualización, resulta fundamental referirse primordialmente al concepto que presenta la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual es la Instancia Internacional más importante en materia de Derechos Humanos, quien los define de la siguiente manera:

> Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.[2]

El concepto anterior brinda una perspectiva amplia de los elementos que engloba el concepto de derechos humanos, sin embargo, debemos señalar que no puede existir un concepto acabado, inmutable, sobre estos, ya que la sociedad se desarrolla en forma activa, las relaciones sociales son muy dinámicas, que inclusive los mismos ordenamientos jurídicos en protección de los derechos humanos no se dan abasto ante la evolución constante de la conducta social, así como de los avances tecnológicos que han sido fundamentales, tanto en la producción de bienes de consumo como en la interacción de los sujetos, por lo tanto, cualquier concepto sobre esta materia, en forma rápida quedará en desuso, debemos actualizarlo conforme se modifiquen; por

1 Alfonso Hernández, *Los Derechos Humanos en el Sistema Jurídico Mexicano,* (México: Expresión Gráfica, *2013*), 199.

2 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. "¿Qué son los derechos humanos?". Naciones Unidas, fecha de acceso 25 de abril de 2022, https://hchr.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos/.

lo que resulta indispensable construir un concepto de derechos humanos que resulte compatible con los sistemas jurídicos vigentes, para lo cual se deben considerar al menos los siguientes aspectos: La delimitación respecto a qué tipo de bienes jurídicos representan, la identificación de la actividad humana que cualifican, sus fuentes de reconocimiento, los deberes y obligaciones que imponen a los Estados, sus mecanismos de aplicación y coercitividad.

En la actividad diaria, se reconoce al derecho, como prerrogativas de las que goza el sujeto, otras como actos permisivos reconocidos por el derecho, conductas de acción o de abstención, como pretensión jurídica, derechos y obligaciones, en relación al objetivo de tener una vida con respeto a la dignidad humana, que sea el hombre el objeto de la protección en su esfera individual y colectiva, el eje central sobre el cual deben descansar todos los derechos, que garanticen una vida plena, la satisfacción total del ser humano, su desarrollo a plenitud en la búsqueda de un bienestar integral.

Desde la creación del Estado, como ente jurídico, su finalidad es garantizar el desarrollo pleno del individuo, regular las relaciones conductuales entre estos, de estos hacia el Estado y entre las naciones, con la creación primero de normas jurídicas internas y externas plasmadas en los tratados internacionales, que también se identifican como Pactos, Convenciones, Convenios, Reglas de Actuación, Protocolos, Sentencias Jurisdiccionales, Tesis Jurisprudenciales, Precedentes Jurisdiccionales, llegando en la actualidad a existir hasta Tribunales Internacionales que generan resoluciones supranacionales, que en ocasiones generan como consecuencia la modificación de las normas jurídicas internas de cada país.

El Estado es un producto social, por lo tanto su principal obligación es velar por el desarrollo pleno del individuo mediante la protección y respeto irrestricto de los Derechos Humanos, generando una verdadera cultura de protección y respeto de estos, impulsando los cambios legislativos necesarios, pero sobre todo la producción académica en estudio de ellos, modificando los programas o planes de estudios de las Instituciones públicas y privadas que generen conocimiento y cultura en la protección y preservación de los derechos inherentes al ser humano y su dignidad.

Una definición integral establecería que los derechos humanos son el conjunto de derechos mínimos e indispensables para tutelar la dignidad de la vida humana, que surgen del ámbito internacional y que los Estados deben respetar y proteger.[3]

La definición anterior es inacabada, porque en la actualidad no únicamente se protege al ser humano en su dignidad humana, que surjan de Tratados Internacionales o de normas internas de cada Estado, porque los avances tecnológicos donde sobresale por su excepcional importancia, la robótica, la mecatrónica, la biotecnología, el ciberespacio, quedan fuera de dicha definición, en esto coinciden los autores Carlos F. Quintana Roldán y Norma D. Sabido Peniche, quienes establecen en su obra "Derechos Humanos" (2004), que para elaborar una definición de lo que son los Derechos Humanos, encontraremos de inmediato dificultades muchas veces insalvables, de orden sobre todo ideológico y doctrinario. El concepto depende en gran medida de la orientación que se asuma o de las ideas o tendencias que se profesen. Por ello, se suelen encontrar múltiples definiciones con matices distintos y en ocasiones hasta encontradas, dada la dificultad de la relatividad de sus contenidos.[4]

3 Hernández, *Los Derechos Humanos en el Sistema Mexicano*, 16-18

4 Quintana, Carlos F y Norma D. Sabido, *Derechos Humanos,* (México: Porrúa, 2004), 19-20.

No obstante lo anterior, tampoco define en forma completa la Institución de los Derechos Humanos, por lo tanto nos atrevemos a proponer el siguiente concepto: Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas que protegen la dignidad del ser humano, sin importar las características o condiciones de raza, creencias, idioma, lengua, rasgos físicos, orientación sexual o política, origen, color, ocupación, estudios, costumbres, propios del ser humano, que deben ser objeto de especial protección y respeto por el Estado Nación, así como los Organismos Internacionales, mediante Instituciones creadas para garantizar el respeto irrestricto de los mismos.

Antecedentes históricos de los Derechos Humanos

Para llegar al concepto propuesto sobre los Derechos Humanos, es necesario se efectúe un análisis sintetizado sobre la evolución histórica de estos, recordando al derecho como conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto de estudio es la conducta del hombre, por ello acudiremos a las primeras formas de organización social, que así reconocen diversos historiadores.

De manera específica, en los sistemas matriarcal y patriarcal antiguos, no es posible hablar de la existencia de derechos del hombre, considerados estos como un conjunto de prerrogativas del gobernado de observancia jurídica obligatoria e imperativa para los gobernantes. Tampoco se puede afirmar que el individuo tuviera potestades o facultades de que pudiera gozar dentro de la comunidad a que pertenecía y constituyesen una esfera de acción o actividad propia frente al poder público.[5] Esto se debía al carácter absoluto que poseían, el cual permitía que los que ejercían la tutela sobre los individuos, pudieran decidir sobre ellos en todos los aspectos, e incluso tenían poder sobre la vida y la muerte de los tutelados.

En China, entre los años 800 y 200 a.C, con Confusio y Laot- Tsé, la capacidad de reflexión sobre las injusticias sociales ocupó un lugar importante. Se predicó la igualdad entre los hombres, argumentando que la democracia era la forma idónea de gobierno. Estos pensadores también promovieron el derecho legítimo del gobernado para rebelarse contra los tratos déspotas y arbitrarios del gobernante, lo cual nos da una idea de los derechos o garantías individuales del hombre, tal como jurídicamente en la actualidad se conciben.[6]

Al respecto, los autores Carlos F. Quintana Roldán y Norma D. Sabido Peniche, se pronuncian de la siguiente manera:

> Si bien algunas sociedades antiguas, sobre todo de la Península Helénica, llegaron a integrar importantes organizaciones políticas, estableciendo amplias estructuras normativas para regular la vida de su ciudadanía, lo cierto fue que esos derechos generalmente tuvieron alcances parciales, porque la ciudadanía no tenía derechos subjetivos públicos, sino civiles y de tipo electoral, lo que les permitía tener injerencia en los diferentes órganos de gobierno, tales como la Asamblea y los Tribunales. Además, no se concebía la igualdad de los hombres, ni mucho menos se tenían definidas las ideas de justicia o de equidad hacia todos.
>
> No obstante, en Grecia se empieza a manifestar una corriente filosófica que se denominó estoicismo, el cual se desarrolló desde dos siglos antes de nuestra era y tuvo in-

5 Ignacio Burgoa *Las Garantías Individuales* (México: Porrúa, 1996), 58, citado en Quintana, Carlos F y Norma D. Sabido, *Derechos Humanos,* (México: Porrúa, 2004), 3.

6 Clara Barreiro, *Derechos Humanos* (Barcelona: Salvat Editores, 1981) citado en Quintana, Carlos F. y Norma D. Sabido, *Derechos Humanos,* (México: Porrúa, 2004),3.

> fluencia hasta bien entrados los tiempos del Imperio Romano. Los escritos de los estoicos hacen alusión reiteradamente a la razón humana como base del derecho, e indican que los hombres son iguales en cuanto seres racionales, y por ello todos deben disfrutar de los mismos derechos por estar sometidos a las mismas leyes naturales.[7]

De lo anterior se puede ir concluyendo que la necesidad de proteger los Derechos Humanos derivada de las primeras organizaciones sociales, donde existían normas de conducta vigentes aplicables a los integrantes de una determinada comunidad, pero los conflictos con otras comunidades generaban individuos opresores y oprimidos, estos últimos sin ninguna protección a su persona, e inclusive se consideraban objetos de apropiación, sus bienes también como tributo de guerra, que obligó a la lucha por el reconocimiento y protección de sus derechos en igualdad con los invasores, quienes establecían modelos de conducta y de gobierno a los invadidos.

La supremacía divina en relación a los individuos integrantes de las diversas organizaciones sociales, generó un movimiento social-religioso y por qué no señalarlo hasta político, que se denominó cristianismo, en el cual, personas nominadas como profetas, anunciaban un nuevo sistema de vida basado en el amor al prójimo, la igualdad ante Dios, el respeto a las personas, hablando en forma figurada de un nuevo mundo, es decir, uno que acabara con las desigualdades sociales, en el cual no se menospreciara a los enfermos, que no existiera esclavitud, que no se discriminara a las personas por realizar actividades u ocupaciones de rechazo social en esa época, que generó el establecimiento de nuevas normas de conducta de carácter moral, en las cuales se cimentó la iglesia cristiana, que en la actualidad perdura, todo ello en protección a la dignidad humana en sus primeras acepciones, siendo un movimiento tan importante a nivel mundial que trastocó y transformó el sistema jurídico internacional, dando la pauta para la evolución continua de los derechos humanos en las diferentes etapas de la historia hasta la actualidad.

Feudalismo

Se puede considerar que durante esta época que tuvo lugar dentro de la Edad Media, que se identifica dentro del periodo comprendido del siglo XII al XV de nuestra era, se dio un retroceso en materia de derechos humanos, ganado con las ideas de la corriente religiosa cristiana, aquí tenemos la existencia de un señor feudal, máxima autoridad en cierta demarcación territorial, dueño no solo de los bienes, sino de las vidas de los habitantes de ese territorio, controlado mediante el uso de la fuerza, este entregaba a cambio de favores, permiso para producir la tierra y habitar inmuebles, estableciendo sus propias normas de conducta, aplicándolas en forma coactiva unilateral, que aseguraban la superioridad del amo y la inferioridad de los siervos, en consecuencia se ve una clara diferencia social y una ausencia completa de derechos, que obligó al debilitamiento de dicho sistema, y a que los siervos o peones se organizaran, logrando terminar este periodo oscuro, que constituyó una ofensa grave a los derechos humanos.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

La inconformidad social, política, y económica generada por el sistema opresor de la dignidad humana existente en el feudalismo, inspirado por ideas de igualdad, li-

7 Quintana y Sabido, *Derechos Humanos*, 4-5.

bertad, fraternidad, propiedad, por grandes pensadores de la época, que motivaron la creación de un acuerdo de voluntades existente entre los sujetos para la creación de un ente superior denominado Estado, que reconociera y protegiera los Derechos Humanos de las personas, que dio origen a un movimiento armado, de cambio estructural total a lo existente, conocido como la Revolución Francesa, generadora de una nueva organización jurídica, con aporte mundial, con la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,* aprobado por la Asamblea Francesa, el 26 de agosto de 1789, dio como resultado el primer Instrumento Internacional protector de los derechos humanos, que obligó al cambio político organizacional de diversas naciones, inspirador de los cambios revolucionarios en otras, como lo fue Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos, que establece como de primordial importancia el respeto a la dignidad humana, generando la división de poderes integrantes del estado moderno, motivando a la formación de estados garantistas de los derechos del hombre, en su individualidad y respeto a su dignidad humana, tan es así que ocasionó a nivel mundial el movimiento constitucionalista, y en México, no fue la excepción, con el establecimiento de un catálogo de garantías individuales en la Constitución de 1917, en la cual se estableció un apartado que tiene que ver con la división de poderes, es decir la organización política y jurídica de dicho país, así como el contenido ideológico superestructural que establece la inviolabilidad de dicha carta magna.

Un aporte importante de México al derecho Internacional, lo constituye, la regulación amplia de un Juicio breve para proteger y garantizar en su momento las garantías Individuales, hoy llamados derechos humanos y garantías del individuo, el cual se denomina Juicio de Amparo, además de otras acciones constitucionales que protegen la Supremacía de la Constitución.

Segunda Guerra Mundial

Este conflicto internacional, (1939- 1945), desde el punto de vista bélico en el cual algunos países formaron la alianza del Eje, siendo estos Alemania, Italia, y Japón, lanzaron un ataque aéreo, marítimo y territorial a sus países vecinos, destruyendo sus ciudades, sus monumentos, su sistema jurídico, costumbres, creencias, que fueron sometidos a la destrucción y saqueo indiscriminado; ante la amenaza mundial, los países aliados integrados por Estados Unidos, Inglaterra y en ese momento la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), lograron derrotar a la alianza del Eje en 1945, documentada la destrucción y violación grave a los derechos humanos; ante la invasión de naciones, existió la necesidad de establecer mecanismos jurídicos internacionales, tratando de evitar la repetición de los citados sucesos, impulsando entre las naciones un principio de no intervención, cambiando radicalmente el concepto de reconocimiento de los derechos del hombre, al considerar al ser humano como sujeto de protección de los mismos en el ámbito internacional, dando origen a la creación de una organización supranacional unificadora de las naciones, que se denominó Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Este Organismo Internacional, fue creado para evitar las atrocidades de la guerra, y evitar la invasión entre las naciones, establecer mecanismos de solución de controversias entre países, señalar la obligación de adecuar las legislaciones internas de los países miembros en el respeto y protección de los derechos humanos, la libertad del

ser humano, constituyendo los instrumentos necesarios para garantizar los mismos, evitando la violación de estos y estableciendo sanciones a los estados transgresores, generando la emisión de Tratados Internacionales, prueba de esto es la proclamación de la *Convención Americana sobre los Derechos Humanos*.

En 1945 se incluyeron en la Carta de la ONU disposiciones que reflejan un compromiso claro de la comunidad de estados con la protección y defensa de los derechos humanos. Con ello se inició el movimiento para su internacionalización.

El art. 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que los Estados se comprometen a respetar los derechos y libertades... y a garantizar su libre y pleno ejercicio... Esto significa que el Estado está obligado, por un lado, a que su actividad se mantenga dentro de un margen de respeto a los derechos de las personas y por otro, a garantizar cierta organización y preparación del aparato estatal para evitar la violación de tales derechos y establecer los mecanismos necesarios para su reparación en caso de suceder ésta.[8]

Los derechos humanos en la actualidad

La evolución histórica de los derechos humanos ha sido fecunda en la producción de diversas obras académicas, que tratan de agrupar a los derechos humanos en generaciones de estos para facilitar su estudio, sin que esto implique diferencias en la importancia de su protección, así pues, diversos autores, establecen ya conceptos sobre generaciones de derechos humanos, entre ellos podemos mencionar a Norberto Bobbio y Cipriano Gómez Lara, autor mexicano quien presenta una clasificación en los siguientes términos:

> Derechos humanos de primer grado o generación: son todos aquellos derivados de las relaciones jurídicas en general, o sea, los derechos subjetivos tradicionales, como pueden imaginarse los de crédito, o personales, y los derechos reales también tradicionales.
>
> Derechos humanos de segundo grado o de generación: son los que están dados en un sentido más político e ideológico, con un profundo contenido de respeto a la integridad física y sociológica del hombre entendido como individuo digno de respeto y consideración en una esfera mínima de bienestar social. Aquí están los derechos del individuo y del gobernado.
>
> Derechos humanos de tercer grado o generación: son los derechos sociales, que se manifiestan en el contexto de la colectividad o de la propia humanidad que se manifiestan en el contexto de la colectividad o de la propia humanidad en su conjunto, en cuanto a su supervivencia, sanidad y disfrute de la vida sobre la tierra; como el derecho a la paz, derecho a la conservación ecológica, derechos colectivos de los consumidores, derechos de refugiados, de minorías étnicas, etcétera.[9]

En ese sentido, Margarita Herrera Ortiz siguiendo la clasificación propuesta por el jurista francés Karel Vasak, establece tres generaciones de Derechos Humanos, señalando como principales contenidos de cada una de estas etapas o generaciones, los siguientes:

- a) Primera generación.- ... la podemos ubicar en la época en que cae el absolutismo político junto con las monarquías que le daban sustento, cuando ya a fines del siglo XVIII surge el constitucionalismo clásico; aquí el hombre empieza a to-

8 Loretta Ortiz, *Derecho Internacional Público*, (México: Oxford University Press, 2004), 410-411.

9 Cipriano Gómez, "La Protección Procesal de los Derechos Fundamentales", *Revista Universitaria de Derecho Procesal,* núm. 4 (1990) citado en Quintana, Carlos F. y Norma D. Sabido, *Derechos Humanos,* (México: Porrúa, 2004),17.

mar conciencia que para poder tener la convivencia política, conforme a las ideas liberales, debía tener ciertos derechos que le permitieran ejercitar libremente las ideas de la época; tenemos que en esta época las Colonias Norteamericanas se independizan de Inglaterra; por el mismo tiempo surge la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. La mayoría de los autores señalan que en la Constitución de Estados Unidos, de América del Norte y en la Declaración francesa es donde surge la primera generación de los Derechos Humanos, los llamados "Derechos Individuales" que contenían, a la par, Derechos Civiles y Derechos Políticos...

- b) Segunda generación.- En los llamados Derechos Humanos de la segunda generación, los derechos civiles y políticos ya consignados, reciben, por parte de la sociedad, una ampliación, acorde con las necesidades del tiempo, esto sucede por primera vez en México en 1917, Rusia en 1918; Weimar Alemania en 1919; estos derechos de la segunda generación son básicamente de tres tipos; Derechos Sociales y Económicos, sumándoseles casi inmediatamente los Derechos Culturales, estas anexiones se debieron a las necesidades de los hombres por mejorar sus condiciones de vida social en el campo, en lo cultural, etc. ... los Derechos Humanos de la segunda generación tienen que cumplir con una función social, desde luego sin dejar de ser personales, o mejor dicho individuales, de esa manera, el individuo que es titular, debe ejercerlos con una conciencia social...
- c) Tercera generación.- En nuestro tiempo estamos presenciando lo que se llama Derechos Humanos de la tercera generación, que también son llamados "Derechos de Solidaridad". En términos generales se refieren al derecho de los pueblos para reclamar ciertas prestaciones de la sociedad internacional. Sólo con la finalidad de dar al lector una idea más exacta de lo que comprende esta tercera generación, mencionamos algunos: derecho a la paz; derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; derecho a beneficiarse con el patrimonio común de la humanidad; derecho al desarrollo...[10]

La complejidad humana, no hace que únicamente se protejan como derechos humanos los relativos al patrimonio de los sujetos, los civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, sino también los derechos solidarios, es decir, el que fomenta e impulsa la solidaridad humana, como lo es el derecho que todos tenemos a la paz, a la libre autodeterminación de los países, de los pueblos, el derecho al desarrollo dentro de un medio ambiente sano, y de su protección, donde el Estado, está obligado al respeto inmediato y progresivo, donde también se protejan los derechos colectivos, donde los pueblos tengan la posibilidad de reclamar ante la sociedad internacional, por abusos de países que afecten derechos de interés colectivo, difusos, transpersonales, es decir, derechos grupales e individuales.

Incluyendo además, el derecho de algunos sectores de la población integrante de diversos países, que impulsan el desarrollo y acceso tecnológico, a la libertad informática, a la identidad individual, no únicamente genética, sino también como individuo integrante de una sociedad, que tiene que ver con aspectos actuales de contaminación tecnológica, migración, figuras delictivas supranacionales, como lo son los crímenes

10 Margarita Ortiz, *Manual de Derechos Humanos* (México: PAC, 1993) citado en Carlos F. Quintana y Norma D. Sabido, Derechos Humanos, (México: Porrúa, 2004),19.

de *lesa humanidad,* genocidio, desaparición forzada, así como la creación de Órganos Jurisdiccionales Internacionales que sancionen estas conductas, así como la responsabilidad de los Estados democráticos actuales, cuya premisa fundamental y eje de sustentabilidad es el derecho. Los anteriores derechos, se encuentran ubicados en la cuarta generación.

Eventos económicos, políticos y sociales, han impulsado se aglutinen otros derechos humanos identificados como de última generación:

> Los derechos humanos de última generación surgen como resultado de las necesidades humanas. Estas exigencias obligan a desarrollar nuevos derechos que garanticen el acceso universal a formas más avanzadas de ciudadanía y civilidad, de libertad y de calidad de vida e incluyen, entre otros derechos: a la paz y a una justicia internacional; la limitación del derecho a la inmunidad diplomática para determinados delitos; el derecho a crear un tribunal internacional que actúe de oficio en los casos de genocidio y crímenes contra la humanidad; al desarrollo sostenible que permita preservar el medio ambiente natural; el derecho a un entorno multicultural que supere el concepto de tolerancia sexual; las nuevas formas de industrialización y métodos de trabajo, que entraría bajo la llamada flexibilización laboral; y la protección de los derechos de las personas incapacitadas.

Debemos añadir el uso y establecimiento de nuevas tecnologías, tales como la inteligencia artificial, los nuevos medios de comunicación masivos (en la red), así como la reivindicación de los derechos ya definidos y desarrollados en la 1a, 2a, y 3a generaciones, sólo que en el entorno del ciberespacio. A continuación, se abordarán algunos temas relacionados a ésta última generación de los derechos humanos.

Como se indicó, la doctrina es basta en llevar a cabo la integración de nuevos derechos humanos, producto del uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC), ya que la ciencia y la técnica se encuentran en continua evolución, buscando que todos los seres humanos tengan acceso a estos avances, llegando incluso a señalar que también deben ser protegidos y protegidas las máquinas, los robots, los softwares inteligentes, a los robots con figura humanas conocida como etapa posthumanismo, al respecto el autor Carlos Salvador Rodríguez Camarena, se pronuncia de la siguiente manera:

> Hoy día se tiende ya al entramado para una cuarta, quinta y sexta generaciones de los derechos humanos. Los de la cuarta generación tienen que ver, en general, con el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como indispensables para satisfacer las necesidades de los individuos, de las comunidades y de la sociedad en general, así como la participación democrática, la diversidad lingüística y la identidad cultural, procurando iguales oportunidades en el acceso a las TIC.

La quinta generación de derechos humanos, aunque suene raro, no es propiamente para seres humanos, sino para máquinas, artefactos, robots y software inteligente, para el día en que un robot pueda tener una conducta autárquica (libre) con respecto a su programador y realice un acto ilegal, ¿Habrá que castigarle? ¿Será necesario otorgarle derechos de protección legal justa?.

Y una sexta generación de derechos humanos, que sí sería aplicable a seres humanos, o lo que resulte de seres en un estado post- humano o, aún más extraño si es posible, personas que tengan una identidad genética-cognitiva-informacional alterada por una modificación nano-robo-tecnológica. Pero eso lo dejamos al futuro. Hoy

aún nos ocupa nuestra lacerante realidad de no poder hacer plenamente exigibles los derechos económicos, sociales y culturales.[11]

Los autores, podemos señalar que la sistematización de los derechos humanos en generaciones, deriva de aportes de Instituciones y de destacados juristas internacionales, todas ellas conllevan principios ideológicos, derivados de los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial, motivados en el período posterior de esta, conocido como la Guerra Fría, aun cuando debemos resaltar que el derecho a la vida, no tiene autoría propia ni individual, pertenece a la humanidad, que es universal, que tiene que ver con un derecho a la subsistencia, a una vivienda digna, a un acceso a la salud, a la educación, al respeto a las tradiciones, usos y costumbres, a la libertad en todos sus aspectos, a un medio ambiente sano, a una vida libre de violencia, sin discriminación, a un estilo de vida lejos de paradigmas estigmatizantes, que su génesis es en relación al ser humano, desde su aparición y desarrollo histórico; por lo tanto partimos de que los derechos humanos no se crean ni se extinguen, sino que evolucionan a la par de las relaciones sociales y jurídicas, por ello agruparlos en generaciones no es lo adecuado, porque una generación nueva supone el fin de una anterior, sino que deben ser todos protegidos en igualdad de importancia, donde al menor de edad, al adulto mayor, a los indígenas, a la mujer

a las personas con capacidades diferentes, a los trabajadores, a los sujetos con orientación sexual diversa, a los desplazados, migrantes, es decir, todas aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, deben ser objeto de especial protección por el Estado nacional e internacional, siempre protegiendo la dignidad del ser humano.

Derecho Internacional de los Derechos Humanos

La conducta humana es el objeto de estudio del derecho, ya que la norma jurídica regula el comportamiento del individuo en sociedad, las relaciones económicas, culturales, medioambientales, individuales, colectivas, así como de este con las Instituciones que conforman el Estado, también conocido como nación.

Uno de los elementos fundamentales para la conformación del Estado moderno, es la población, por lo tanto cada entidad tiene su propia norma jurídica conductual, existiendo fenómenos de la naturaleza, como son inundaciones, incendios, epidemias, terremotos, en general desastres naturales, en los cuales no interviene la voluntad activa del ser humano, que generan migración de individuos a otros países; otros propiciados por el hombre, como son movimientos armados, la inseguridad, cambio de regímenes políticos, la invasión de un país a otro, la existencia de organismos internacionales que tienen por objetivo proteger a las personas, los bienes, la salud, la seguridad; que generan la necesidad del establecimiento de normas supranacionales, de la formación de Organismos Internacionales dada la complejidad de la problemática social, cultural y económica, que se genera, con la finalidad de proteger a la propia humanidad.

Derivado de estas condiciones plurinacionales, pluriculturales, nace la necesidad de crear Organismos Internacionales que permitan proteger a las personas en los ám-

11 Lucerito Flores, Temas actuales de los derechos humanos de última generación, (México: Piso 15 editores, 2015), 171, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4304/13.pdf.

bitos ya referidos, tratando de evitar se siga afectando la dignidad de las personas, generándose un Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que tiene su origen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la conformación de la Organización de las Naciones Unidas, e inclusive propiciando la creación de una Corte Penal Internacional, con la finalidad de sancionar crímenes de *lesa humanidad* entre los cuales se pueden señalar al genocidio y crímenes de guerra, con ello tratando de evitar el deterioro de las relaciones entre los pueblos que conforman una nación, y de esta con otras, así como la destrucción de la cultura de estos.

Esta corriente internacional, que tiende a la protección del hombre ha originado la creación de una gran cantidad de instrumentos internacionales, que conocemos en nuestro lenguaje forense como Tratados, de los que México forma parte, que van desde la protección a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, así como la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer, el evitar la tortura, proscribir los tratos inhumanos, crueles, penas trascendentales y graves o degradantes, la protección de las niñas, niños y adolescentes, los derechos de los migrantes, la protección a personas en situación de vulnerabilidad, fomentando el respeto al estado de derecho y un debido proceso. Estableciendo además mecanismos internacionales que inciden en la legislación interna de los países sobre el tema de una vivienda digna, el derecho a la salud, a la alimentación, a la formación cultural, a los usos y costumbres, a la existencia pluriétnica y pluricultural, la protección también a la salud mental, a un ambiente laboral sano, adecuado y flexible, al respeto a los derechos de los refugiados, pero fundamentalmente a la protección, conservación y acceso a un medio ambiente sano y sustentable.

El continente americano no ha sido la excepción en adoptar los instrumentos internacionales referidos, incluyéndolos en las legislaciones de cada país y así se emitió la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); sobre los Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José (1969); el Protocolo de San Salvador en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988), etc.

La creación de un organismo encargado de la protección de los derechos humanos de los individuos de cada nación, como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha recibido quejas en contra de varias naciones y México no es la ajeno a ello, emitiendo resoluciones que han cambiado el sistema jurídico mexicano, entre las que sobresalen siete casos resueltos en contra de dicho Estado: (Cabrera García y Montiel Flores; Fernández Ortega y Otros; González, y otras Campo algodonero; Radilla Pacheco; Rosendo Cantú y otra; Castañeda Gutman y Alfonso Martín del Campo Dodd).[12]

De las resoluciones dictadas se aprecia una riqueza jurídica excepcional, que lo mismo protege el derecho a la supervivencia, los derechos laborales, e inclusive trata de derechos políticos, que lograron incidir en una gran cantidad de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a sus leyes reglamentarias, que cambió el paradigma en las materias penal, económica y política.

Estos organismos internacionales americanos, se han ocupado de la libertad de expresión, derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, los pueblos indíge-

12 César Orozco, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su Recepción en México* (México:Ubijus Editorial, 2012), 227-231.

nas, los derechos de las personas privadas de la libertad, niñas, niños y adolescentes, generando una estructura normativa; un derecho positivo y la emisión de criterios jurisprudenciales y tesis aisladas que han generado un verdadero control de la convencionalidad de los derechos humanos (artículo 1 y 133 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

México, a lo largo de los años, ha suscrito Acuerdos Internacionales que actualmente se encuentran vigentes en materia de Derechos Humanos, pasando desde los Tratados y Convenciones referentes a los Derechos Civiles y Políticos, como los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de Tratados y Convenciones para la Erradicación de la Esclavitud, Servidumbre y Trabajo Forzoso, los de Derecho de Asilo y Derechos de la Mujer, Derechos de los niños, de los pueblos indígenas, Derechos laborales, de los migrantes, etc. Todo ello contenido en 110 Tratados y Convenciones Internacionales, que de acuerdo con la información presentada por la Unidad de Transparencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, en su página de internet, México ha suscrito, los cuales se encuentran actualmente vigentes.[13]

Asimismo, se han creado organismos internacionales que tienen que ver con la protección del ser humano, entre ellos sobresale la Cruz Roja Internacional, cuya intervención será motivo de análisis en los párrafos subsecuentes.

Lo anterior demuestra la existencia de un verdadero Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el cual se constituye, como ya se ha mencionado, por el conjunto de normas jurídicas, instrumentos, principios, instituciones, que garantizan y protegen el respeto irrestricto a los derechos naturales del ser humano y su dignidad, reconocidos no únicamente en el estado de origen del individuo, sino por la comunidad internacional.

Derecho de Guerra

Desde las primeras manifestaciones del hombre en sociedad que registra la historia, se unió el ser humano para hacer frente a las calamidades de la naturaleza, descubrió que la asociación le generaba mejores satisfactores, formando familias, comunidades, finalmente naciones; existía la necesidad de protegerse frente a invasiones de otros grupos humanos, protegiendo sus vidas y sus posesiones o propiedades frente al invasor. También se puede mencionar la presencia del principio de legítima defensa, que naturaliza un derecho en contra del transgresor de la paz.

El deseo de ampliar posesiones y propiedades generó y sigue generando, la existencia de conflictos bélicos entre comunidades o naciones, que lleva a concluir con la necesidad del reconocimiento de la existencia de un derecho de guerra.

El Autor Modesto Seara Vázquez, define a la guerra como una lucha armada entre Estados, destinada a imponer la voluntad de uno de los bandos en conflicto, y cuyo desencadenamiento provoca la aplicación del estatuto internacional que forma el conjunto de las leyes de guerra.[14]

En consecuencia, podemos decir que las primeras manifestaciones de la guerra fueron derivadas de la venganza de una comunidad a otra, que generó múltiples divi-

13 Unidad de Transparencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. "Los Tratados y Convenciones Internacionales Suscritas por México". Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, fecha de acceso 26 de mayo de 2022, http://cedhj.org.mx/tratados_y_convenios.asp.

14 Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público,* (México: Porrúa,1964), 385.

dendos, ampliaron territorio, eliminaron al enemigo, en unos casos exterminándolo, en otros, convirtiéndolo en esclavo, en un objeto que formaba parte del patrimonio del vencedor, quien se quedaba con los bienes del vencido, generando un verdadero tributo de guerra, que logró formar grandes fortunas, que inclusive en muchos conflictos feudales armados se contrataron mercenarios, a

quienes se les pagaba por sus servicios con una parte de las riquezas obtenidas y la otra para el señor feudal.

Lo anterior permite señalar el derecho de los pueblos a defenderse, sin embargo, da origen a la necesidad de regular los mecanismos para su defensa, reglamentando el uso de la fuerza en favor de la dignidad del individuo ya sea que este participe activamente de la guerra, o que se vea involucrado con las consecuencias de esta.

Cuando se habla de la guerra, nos referimos siempre a cuestiones bélicas, a las luchas armadas entre una Nación y otra o en el interior de un país, donde se gesta un movimiento revolucionario, que trata de establecer un nuevo régimen de gobierno, cuando se realiza entre Estados, se lleva con la finalidad de imponer una ideología sobre otra, costumbres, tradiciones, normas jurídicas e instituciones del Estado dominante, al dominado. Las atrocidades que se cometieron en la Segunda Guerra Mundial, que fueron desde la intención de exterminar a una nación, utilizando métodos de concentración, incineración, asfixia por cámaras de gas, inanición, experimentación médica, hacinamiento, la degradación física y mental del sujeto, tormentos crueles y degradantes, abuso sexual, marcas corporales; reduciendo al individuo a la nada, afectando su dignidad, despojándolo de sus bienes y de sus ideas y creencias, trajo como consecuencia la atención de la Comunidad Internacional sobre la legitimidad de la guerra, para evitar los abusos del más fuerte sobre el más débil, estableciendo algunas teorías sobre la guerra justa o injusta, que desde el punto de vista de los autores ningún conflicto bélico es justo, ello por las graves afectaciones que generan no únicamente a las naciones beligerantes sino a la comunidad internacional.

Se puede decir que una guerra justa es la que descansa bajo el principio de la legítima defensa de cada Nación, que se ejercita cuando existe la amenaza o daño inminente sobre esta, que no exista otra forma de evitar el daño, que la respuesta de la nación sea proporcional, es decir sin abuso, con efectos preventivos, lo cual ha retomado la Organización de las Naciones Unidas, que establece un Consejo de Seguridad que autoriza el uso de una fuerza militar colectiva, es decir multinacional, en caso de un ataque armado a uno de los países miembros, buscando la paz y la seguridad mundial.

Para que exista una guerra, debe presentarse un ataque o una agresión de un Estado a otro, la palabra agresión deriva del latín *aggressio- onis* de *agredi,* que es todo ataque que comete un sujeto en contra de otro para herirle, matarle o causarle cualquier daño, esta definición elevada al nivel internacional, la podemos sintetizar como el ataque que comete una Nación contra otra, causando daños a los elementos integradores del Estado, como lo son su población, territorio, y cultura.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en el año 1974 emitió la Resolución XXIX definiendo a la agresión como el uso de la fuerza armada por un Estado en contra de la soberanía, la integridad territorial o la independencia

política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.[15]

De la anterior definición podemos señalar como agresión la invasión de un Estado a otro, un ataque de un Estado a un bien patrimonio de otro, el impedir la navegación marítima o aérea de barcos o aviones de un país por otro, el ayudar o prestarse un Estado intermedio para que otro pueda afectar al contrario en el otro extremo, prestando bienes o inclusive el territorio, incurriendo en la figura de la alianza, el uso de las fuerzas armadas, envío de militares, mercenarios, o cualquier personal para llevar a cabo el acto agresor.

Debe existir una declaración de guerra según la Convención III de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (18 de octubre de 1907), a efecto de iniciar la serie de actividades agresoras, siendo declaración unilateral del agresor, que debe culminar con una declaración de suspensión de actividades bélicas, terminación de la guerra, suscripción de un acuerdo de paz, o la rendición del Estado vencido; todo esto trastoca el derecho internacional, a los organismos internacionales, dando origen a normas jurídicas supranacionales humanitarias.

Derecho Internacional Humanitario

El Diccionario Jurídico temático de Derecho Internacional Público, define al Derecho Internacional Humanitario como el Conjunto de normas de carácter convencional y consuetudinario que tienen por objeto proteger a las personas y a los bienes por razones de humanidad, que no participan en un conflicto armado, bien porque han sido puestos fuera de combate , como cuando se trata de heridos, enfermos o prisioneros o bien porque no participan directamente en las hostilidades, como la población civil; gozan de un estatus especial, como en el caso de médicos y enfermeros, o también para la protección de ciertas instalaciones como hospitales, iglesias, museos, etc. El conjunto de normas que integran el derecho humanitario se clasifican por lo general en el llamado derecho de la Haya, o sea el conjunto de disposiciones que emanan de las convenciones aprobadas en La Haya en 1907, durante la Segunda Conferencia de la Paz, y el derecho de Ginebra para referirse a las cuatro convenciones sobre derecho humanitario aprobadas en Ginebra en 1948 (Convenio sobre prisioneros de guerra, los Convenios sobre la protección de heridos y enfermos en tierra y en mar, y el Convenio sobre la protección de la población civil), además de los Protocolos I y II de 1974, sobre protección de las víctimas de conflictos armados internos e internacionales, respectivamente.[16]

La anterior definición nos muestra la dificultad de la misma, puesto que deben protegerse los derechos humanos de la población combatiente y no combatiente de los estados beligerantes, la atención a los heridos o enfermos, el tratamiento y destino de los fallecidos, el trato a los prisioneros, la actividad de los médicos y enfermeros, la protección de los hospitales, iglesias, museos, monumentos, campos de cultivo, fábricas, asilos, escuelas, el uso intensivo de armas de exterminio masivo, de armas con efectos devastadores, evitar las torturas y tratos degradantes, es decir la protección integral del ser humano en la guerra.

15 *Diccionario Jurídico temático de Derecho Internacional Público,* (México: Oxford University Press, 2002), 8-9.

16 *Diccionario Jurídico temático de Derecho Internacional Público,* (México: Oxford University Press, 2002), 53.

Este Derecho Internacional Humanitario, tiene su origen en la regulación de los conflictos ya no únicamente en el ámbito entre naciones, sino también en ámbito interno, es decir en las revoluciones intestinas de cada país, cuando en ambos casos la gravedad constituya una amenaza a la paz mundial, es decir a toda la comunidad de las naciones como una excepción a la tranquilidad y respeto a la dignidad que todos debemos tener, que es el objetivo principal de la Organización de las Naciones Unidas, cuyo motivo de creación es el mantenimiento y conservación de la paz.

Existen Organismos Internacionales que desempeñan una actividad importante en los conflictos bélicos como es la Cruz Roja, con su Comité Internacional, que por razones humanitarias fue creado por Henri Dunant, en 1863, en Suiza; cuya actividad reconocemos en forma neutral, no depende de ningún país, de origen privado y con reconocimiento internacional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que es la que interviene no únicamente en los conflictos armados, sino también en las situaciones de desastres naturales o en conflictos religiosos, étnicos o de naturaleza ideológica, que inclusive en luchas internas de los países realiza, actualmente en la supervisión de los tratos a presos políticos, siendo sus opiniones tomadas en cuenta por todos los estados-nación, dado su reconocimiento moral.

Es una obra inacabada la existencia de múltiples convenciones internacionales que tratan de evitar los excesos que se cometen en las guerras, día a día se agregan más acuerdos multilaterales, que van desde regular el uso y empleo de las armas, para evitar daños innecesarios a los combatientes y a la población civil, evitando los sufrimientos y la prohibición de ciertas armas con efectos generales, siempre con un papel fundamental para evitar la guerra, buscando la conciliación, para la pronta solución de los conflictos, diferenciando la actividad bélica en el mar, el aire y en la tierra; creando Tribuales Internacionales para sancionar los abusos cometidos en la misma (Tribunales de Nuremberg y Tokio), con la finalidad no únicamente de proteger a las víctimas directas, sino evitar la ampliación del conflicto cuyo objeto de protección es no únicamente el sujeto individual, sino la humanidad completa.

La Organización de las Naciones Unidas, tiene dentro de sus facultades desplegar diversas Operaciones de Mantenimiento de la Paz, para ello debe tratar igual a los desiguales, evitar que las potencias o el poderoso abuse del país más débil, impulsando el avance cultural, el acceso de todas las naciones a la salud, ejemplo de estas desigualdades las vimos en forma reciente con la epidemia del COVID-19 que las naciones ricas tuvieron primero acceso a la vacunas y aún hoy en día, las naciones con índice de desarrollo bajo aún no completan su esquema de vacunación; evitando el desarraigo de las personas, es decir las migraciones que por razones de pobreza, violencia, se generan y con ello ocasionan una crisis humanitaria en los países de tránsito y de destino, desplegando una serie de actividades que eviten los conflictos internacionales; con este fin, los estudiosos del derecho establecen principios del Derecho Internacional Humanitario, a saber:

- *El principio de humanidad,* que se refiere a la prohibición de infligir sufrimientos a las personas o destruir sus bienes cuando ello no es necesario para lograr la rendición del enemigo.

También conocido como *Cláusula Martens,* establece por un lado que las disposiciones de los Convenios de Ginebra y de su Protocolo Adicional I se aplican en toda

circunstancia sin distinción ni discriminación alguna. Por otro lado, dispone que en los casos no previstos en la Convención IV de Ginebra, en el Protocolo Adicional I o en otros acuerdos internacionales, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección de los principios del derecho internacional.

Asimismo, propugna el derecho de toda persona a ser tratada como humanidad: por tanto, aun los prisioneros de guerra deben ser tratados con humanidad mientras están cautivos y deben obtener su liberación al término de las hostilidades. Lo anterior obedece al principio según el cual el prisionero de guerra no es un criminal, sino sólo un enemigo puesto fuera de combate, sin perjuicio de las responsabilidades en que pueda incurrir.

- *El principio de proporcionalidad,* concerniente a que al atacar objetivos o incidentales. Debe entenderse en el sentido de que los daños no podrán ser excesivos en relación con la ventaja militar que se obtenga del ataque a un objetivo militar.
- *El principio de distinción,* o sea la diferenciación entre combatientes y personas civiles, de los objetivos militares y los bienes de carácter civil y que, en caso de duda, las personas deberán considerarse como civiles.

La población civil goza de protección general y, en particular, se prohíben los ataques indiscriminados, es decir, aquellos que alcancen en forma indistinta los objetivos militares y la población civil.

- *El principio de limitación,* según el cual el derecho de las partes en conflicto a elegir los métodos o medios de hacer la guerra no es ilimitado, por lo que se prohíbe el empleo de armas, proyectiles, materias y métodos de hacer la guerra de tal índole que causen a las personas males superfluos o sufrimientos innecesarios. Este principio es la base para la adopción de barias convenciones que prohíben el uso de ciertas armas que infieren daños innecesarios o que tienen efectos indiscriminados.
- *El principio de necesidad militar* se refiere a que las medidas indispensables para asegurar las finalidades de la guerra sean lícitas de acuerdo con las modernas leyes y costumbres de la guerra.

Por lo anterior, se prohíben las represalias o contramedidas en detrimento de la población civil, los bienes de carácter civil, los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, así como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen o las instalaciones de agua potable, los bienes culturales y el medio ambiente, así como las obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, como presas, diques y centrales nucleares de energía eléctrica.[17]

Principios que en la actualidad en el conflicto bélico existente entre Rusia y Ucrania se encuentran trastocados, seguramente generarán una responsabilidad en la comisión de crímenes de guerra, somos testigos del daño indiscriminado que se ha cometido, no únicamente al territorio de Ucrania, sino a sus monumentos, es decir a su cultura, a escuelas, hospitales, edificios habitacionales, zonas industriales, de cultivo, infraestructura en comunicaciones, terrestre, aérea y portuaria; debido a que los enfrentamientos se llevan a cabo en el territorio ucraniano, con millones de habitantes desplazados, donde se aprecia la intervención de las diversas potencias en la demos-

17 Ortiz, *Derecho Internacional Público,* 466-473.

tración y exhibición de armas letales de destrucción masiva, como exhibición de estas para el mercado de las armas, cuyo negocio reditúa miles de millones de dólares, a las grandes empresas armamentistas. El conflicto no ha podido ser detenido pese

a la intervención de los organismos internacionales, que ha ocasionado carestía en los productos alimenticios, en ciertos componentes para automóviles; los países latinoamericanos no son ajenos a las consecuencias de esa guerra, existe escasez de alimentos y el aumento indiscriminado de los abonos y fertilizantes que son producidos en las naciones en conflicto, de ahí que no podemos estar indiferentes a esa conflagración militar, los gobiernos de Latinoamérica deben adoptar una conducta activa de presión a los Organismos Internacionales para que cesen de inmediato las hostilidades de la guerra, evitando que aumente de dimensiones la misma, recordando que Rusia es una potencia nuclear, es una potencia económica, pero además debemos cuidar el mundo y el medio ambiente que es de todos.

Construcción de una cultura de la paz

La Conferencia General de la UNESCO, brinda una definición en relación al concepto de la paz:

> La paz no significa solamente ausencia de conflictos armados, y pone de manifiesto que, no hay paz cuando existen flagrantes violaciones de los derechos humanos, puesto que la paz tiene un contenido que es la exigencia de justicia entre las sociedades y el reconocimiento de la igualdad y la dignidad de todos los pueblos y las culturas. En efecto, la paz, el desarrollo y la protección de los derechos humanos mantienen estrechos vínculos. El desarrollo y el respeto de los derechos humanos tienen un impacto directo sobre la paz y son por cierto sus elementos esenciales; participan en su definición al igual que la ausencia de conflictos armados. La paz podría definirse entonces como la ausencia no solo de conflictos armados –conclusión necesaria pero insuficiente- sino también como la ausencia de toda violencia estructural causada por la negación de las libertades fundamentales y por el subdesarrollo económico y social. La paz no puede ser perenne si no está concebida de manera positiva y dinámica.[18]

Es tan importante el tema de la paz no únicamente entre las naciones sino también entre los individuos de una nación, que requiere la participación activa de todos los seres humanos, en conjunto o en forma individual, donde rechacemos cualquier acto de violencia, donde se solucionen los conflictos en forma pacífica, en donde se ataquen las causas de la desigualdad social, donde se combata la impunidad, la corrupción, y sea privilegiado el diálogo y la negociación para la solución de los conflictos de naturaleza política, económica, jurídica, o social; por ello la Organización de las Naciones Unidas emitió la Resolución A/52/13 de 1998, que define a la Cultura de la Paz de la siguiente manera: La Cultura de la Paz consiste en una serie de valores, actitudes, y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones.

Por lo tanto, es labor fundamental de las Instituciones de educación pública y privada, el que establezcan programas de estudios, con enfoques y valores éticos, donde

18 Mohammed Bedjaoui, "Introducción al Derecho a la Paz: Germen de un futuro" *Diálogo OPIAC UNESCO,* núm 21, (1997): 6). citado en Virgina Arango, *Paz Social y Cultura de Paz* (Panamá: Ediciones Panamá Viejo, 2007), 15. https://www.corteidh.or.cr/tablas/30445.pdf

se impulse la solidaridad, el aspecto humanitario, la empatía, el diálogo, la búsqueda del consenso, la negociación, la igualdad, el respeto irrestricto a la dignidad, al libre pensamiento, a la libertad de expresión, a la conformación física, a la libertad ocupacional y de creencias, a la libertad sexual, al acceso a las Tecnologías de la Información, al consenso en la toma de decisiones, con el fin de proscribir la violencia en cualquiera de sus formas de expresión.

Los Estados deben impulsar el desarrollo económico y social sustentable con respeto irrestricto al medio ambiente, equilibrando a la sociedad y con ello evitar la desigualdad en bienes y servicios, con acceso a una alimentación digna, con igualdad en la oportunidad para trabajar de mujeres y hombres, evitar cualquier circunstancia de desventaja de la mujer, con protección específica a las niñas, niños, adolescentes y a grupos con necesidades especiales, fomentando el necesario cuidado a nuestro entorno ecológico.

Debe promoverse el respeto y la protección de los Derechos Humanos, evitando cualquier manifestación de violencia, desplegando conductas preventivas y represoras de la violencia, sancionando a quien cometa cualquier acto transgresor de los Derechos Humanos sin distingo de persona alguna.

Por años en nuestro país, la mujer ha sido relegada al cuidado del hogar, de los hijos, impidiéndole con ello su desarrollo profesional, siendo ajena a la toma de decisiones, no únicamente en cuanto al hogar, a la adquisición de bienes, a la forma de vestir, de convivencia social, de participación política que inclusive se aprecia un ingreso económico menor al del hombre en igualdad de ocupación, por ello se deben establecer mecanismos institucionales que garanticen la igualdad entre hombres y mujeres, evitando cualquier tipo de discriminación, sea por el Estado o por la sociedad.

Se debe privilegiar la participación de todos los integrantes de la sociedad en la toma de decisiones dentro de los procesos democráticos, transparentando los mismos, evitando el uso clientelar de los recursos públicos en beneficio de partido político alguno, donde se escuchen a las niñas, niños y adolescentes y no únicamente a los electores, donde se elijan ciudadanos comprometidos con el cuidado y protección de los derechos humanos, del medio ambiente, de la cultura, de las tradiciones, con un manejo escrupuloso y honesto de los recursos públicos, que se combata la impunidad, que se sancione a los infractores de la ley, que se erradique la corrupción, el tráfico de influencias y el dinero ilícito.

Una sociedad avanzada es aquella que respeta la libertad de expresión, la libertad de creencias, la libertad de ocupación fomenta el arraigo de su población, con lo cual evita la migración, es aquella que impulsa el respeto a las tradiciones, las costumbres, que reconoce en la tolerancia, la riqueza pluricultural, pluriétnica, que fomenta la solidaridad humana, la diversidad cultural, pero sobre todo la dignidad de las personas.

Es necesario que se termine la dificultad para acceder a los adelantos tecnológicos, por lo tanto debe garantizarse el acceso libre a los conocimientos y a la información, fomentando los intercambios de conocimiento, revisando los contenidos de la información, el proceso enseñanza- aprendizaje, donde se proscriba cualquier expresión violenta o discriminatoria.

Las Naciones en el ámbito internacional, poseen una obligación ineludible con la paz mundial, debe hacerse un uso médico pacífico de la energía nuclear, deben pros-

cribirse las armas de destrucción masiva, deben prohibirse las armas que destruyen el medio ambiente, evitar la contaminación de aire, mar, ríos, lagunas y en general de todos los cuerpos de agua, buscando y promoviendo las energías limpias, amigables con el medio ambiente, sancionando el tráfico de las armas, el uso de medicamentos o sustancias nocivas al ser humano y a nuestro entorno ambiental, pero sobre todo fortaleciendo los mecanismos internacionales de solución pacífica de las controversias.

No obstante que el año 2000 fue proclamado como el año internacional de la Cultura de la Paz, derivado del inicio por parte de las Naciones Unidas de un movimiento mundial buscando "una gran alianza" de la humanidad en favor de la paz, desarrollándose en la actualidad este movimiento en el marco del Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo (2001-2010)[19] es un esfuerzo importante, pero no suficiente para erradicar la violencia.

Los países de Latinoamérica, han hecho lo propio al ir suscribiendo dichos Acuerdos Internacionales, México no es la excepción, prueba de ello es que ha iniciado un proceso reformador y generador de diversas leyes encaminadas a evitar la violencia, la discriminación en cualquiera de las formas que afecten la dignidad humana, existiendo bastante material académico derivado de diversas investigaciones y la actividad de los entes de gobierno en los tres diferentes niveles, municipal, estatal y nacional, abonando a esta construcción de la cultura de la paz.

En el nivel municipal la legislación que regula el funcionamiento orgánico del municipio, además de generar reglamentos de policía y buen gobierno que sancionan los actos de violencia, permitieron la creación de autoridades cívicas que tratan de solucionar en forma conciliatoria los conflictos vecinales; el siguiente nivel de gobierno que es el estatal, ha hecho lo propio con la creación de Órganos Jurisdiccionales, con leyes que regulan los derechos de vecindad, e inclusive en figuras jurídicas como el condominio, se establece un mecanismo interno de solución de controversias, o el arbitraje correspondiente; en última instancia el acudir al órgano jurisdiccional, lo que se refleja de igual manera en el nivel federal.

Es fecunda la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer en Tesis Jurisprudenciales, tesis aisladas o precedentes emitidos en la solución de conflictos constitucionales, la supremacía de los Tratados Internacionales, el control de convencionalidad donde día a día da más facultades a los jueces para aplicar normas que derivan del derecho internacional de los derechos humanos, cuando exista legislación local en contrario, logrando la interpretación creciente de los derechos humanos.

Debemos apostar a la solución pacífica de los conflictos individuales o colectivos, buscando el diálogo, el acuerdo, el convenio, la solución a posibles conflictos, la terminación de un conflicto existente, en los cuales fomentemos el uso de los Mecanismos Alternos de Solución de Controversias (MASC) y con ello los órganos jurisdiccionales tendrán menor carga de trabajo, como consecuencia un mejor desempeño en esa noble actividad; fomentando la denuncia de hechos ilícitos, mejorando la procuración e impartición de la justicia y con ello la promoción de la cultura de la paz.

En opinión de los autores, México requiere que se acabe con la impunidad, con la corrupción, con la protección institucionalizada de los actos delincuenciales, que se

19 UNESCO, *¿Qué es la cultura de paz?*, UNESCO, fecha de acceso 21 de mayo de 2022, http://unescopaz.uprrp.edu/documentos/culturapaz.pdf

fomente la cultura de la denuncia, que quien quebrante la ley, sepa recibirá la sanción correspondiente, que se modifiquen los planes de estudio en las instituciones públicas y privadas, que se modifique el contenido de los programas televisivos y medios de comunicación en prevención a la violencia, que exista una revisión al contenido de la información que se transmite mediante el uso de las Tecnologías de la Información, que reconozcamos, que construir una verdadera cultura de la paz, no únicamente le corresponde a los Estados internacionales y nacionales, a los Organismos de dicha naturaleza, a las Instituciones protectoras y defensoras de los Derechos Humanos, sino que es tarea de todos los que integramos la humanidad.

Tercera sección
Cultura de la paz

Capítulo xvii

La catástrofe como ruptura entre naturaleza y sociedad

Guillermo Javier Rolando Garduño Valero

Resumen

El presente capítulo trabaja en paralelo dos conceptos de particular interés para nuestra época: la catástrofe y la inseguridad, las cuales se abordan bajo la relación de cuatro variables que vinculan naturaleza y sociedad. En este sentido las categorías a partir de las cuales se elabora el marco de referencia son Energía, Tecnología, Organización y Estrategia con las cuales se derivan seis binomios de relación y a partir de lo anterior se fundamenta el modelo y la formalización matemática de una Teoría de la catástrofe. Una vez cubierta esa parte de la explicación se aborda el problema de la inseguridad pues es un correlato de lo anterior, definiendo sus términos bajo un enfoque global y teniendo como conclusión su impacto sobre el Poder Nacional.

Palabras clave: Energía – Tecnología – Organización - Estrategia

La catástrofe y la inseguridad: el vínculo entre la Humanidad y la Naturaleza

Las catástrofes en la antigüedad fueron vistas como un castigo divino o resultado de la acción de fuerzas sobrenaturales, en este sentido la explicación se fundamentaba en el mito, que no podemos simplificarlo como una mentira, pues para la mentalidad de esa gente constituía una verdad fundada en la fe. Paulatinamente las nuevas formas de explicación tuvieron que irse sustentando a partir de la observación sistemática de los fenómenos. De esta manera los cuerpos celestes fueron mostrando al observador no solo su forma y ubicación, sino también fueron pasando de una explicación donde el centro del universo se concentraba en la Tierra y su visión en el Hombre, hacia un desplazamiento de los paradigmas para constituir a partir de la duda la posibilidad de la observación y de la construcción de una explicación racional sobre la ocurrencia de los fenómenos naturales y su vinculación con la intervención humana, lo que supuso desplazar la creencia, para develar la causalidad y probabilidad de ocurrencia de los fenómenos develando sus leyes y las resultantes de la concurrencia y coincidencia de factores. Por lo que el ser humano al tiempo que ponderaba la seguridad que le proporcionaban estos saberes, tuvo que generar en contrapartida una idea sobre la inseguridad.

El paso de la ingenuidad a la reflexión no se dio de inmediato, sino dentro de un largo trayecto donde múltiples hombres han ido aportando sus contribuciones, no de

una forma ordenada, sino dentro de un caos propio de toda creación, pero volvamos al punto de las catástrofes que es nuestro objeto y sus paradigmas. En principio encontramos un vínculo entre el nivel de explicación del fenómeno y la acumulación del conocimiento científico, lo que nos pone en manos de la reflexión de Isaac Newton cuando afirmaba: "Si he visto más lejos es porque estoy sentado sobre los hombros de gigantes".

Abordar el doble problema de la catástrofe y la inseguridad representa no solo asumir el punto de la concurrencia y coincidencia de factores adversos, sino quizá lo más importante es bajo que atmosfera de inseguridad los fenómenos naturales vinculados a la acción humana pueden llegar a resultados indeseables y no siempre esperados. Bajo esta idea si concebimos la seguridad como la capacidad de enfrentar problemas y dar respuesta a situaciones complejas y llenas de incertidumbre. La inseguridad por tanto estaría rodeada de imprevisión, incapacidad e irresponsabilidad plena.

Comencemos por reconocer la infinitud de la realidad frente a la capacidad limitada del ser humano para percibirla como totalidad, para aproximarnos a lo real, para lo cual debemos identificar y construir a partir de procesos básicos derivados de su presencia histórica y aun cuando no puedo afirmar que lo expliquen todo, pero si nos permitirán estructurar una aproximación al mundo real.

Estos cuatro factores comienzan con la *Energía* en sus tres manifestaciones química, calórica y cinética donde de esta última se deriva el trabajo base del movimiento y la locomoción que dan fundamento a las tres leyes de la termodinámica, donde la primera establece el principio de conservación de la energía vinculada a la temperatura y la entropía. La segunda donde se genera la vinculación entre tiempo e incremento de la entropía y la tercera donde esta entropía alcanza el cero absoluto en grados Kelvin. Estas leyes fueron descubiertas por diversos científicos en tiempos diferentes y constituyen el vínculo entre la física y la química.[1]

Sumando a lo anterior la mecánica y su relación con la causalidad fueron las que abrieron el paso a otro fenómeno que sería la categoría de *Tecnología* donde estos conocimientos fueron aplicados sentando las bases de la primera revolución industrial, lo que trajo consigo la innovación y el desplazamiento por la invención así como los nuevos impulsores de propulsión para mover mediante el vapor las máquinas para fabricar y trasportar mercancías y acelerar como nunca antes el crecimiento económico y por tanto, el desarrollo del Capital caracterizando a esta nueva sociedad, como señalara Marx, se nos ofrece como: "la riqueza de las sociedades en las que domina el modo de producción capitalista que se presenta como un "enorme cúmulo de mercancías."[2] Mismas que mediante su transportación y consumo hacia el mercado constituyeron las bases de la acumulación originaria y expansión del capitalismo.

La tercer categoría está ligada a las dos anteriores y es la *Organización* la cual es también expresión humana que adquiere estructura como complejo de relaciones y forma a través de las pautas culturales que posibilitan la formalización de las relaciones sociales mediante el establecimiento de medios como factores de posibilidad de alcance de los fines y en donde en este complejo engranaje hay dos orientaciones

1 Glasstone, Samuel, *Tratado de Química Física*, 1972, Aguilar ediciones, Termodinámica.

2 Marx, Carlos. *El Capital,* primer capítulo de la Mercancía, 1972, Fondo de Cultura Económica, México.

polares: hacia el orden encarnado en la normatividad y la administración y del lado contrario el caos, como parte de la complejidad e incertidumbre derivado a un orden que por ser histórico, no puede permanecer idéntico a sí mismo, trayendo consigo la exigencia del cambio de las estructuras sociales.

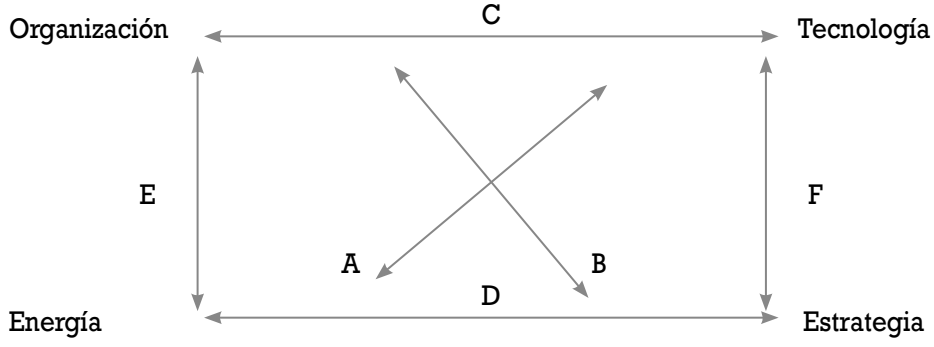
Como remate de lo anterior y reconociendo que entre estas categorías operan múltiples mediaciones y factores emergentes derivamos la *Estrategia* que proporciona a la organización dirección y sentido mediante la formulación de la decisión y la probable ejecución de los ordenamientos. Aunado, con el orden institucional y su necesario complemento en la Logística. Mientras que en otro sentido operan los mecanismos tácticos de cooperación frente al manejo del conflicto que define al plano organizacional donde es posible admitir la diferencia sustancial entre la organización formal y la que se desenvuelve en medio del caos cotidiano. Además de los enlaces y las comunicaciones derivando a los procesos de evaluación y control.

Energía, Tecnología, Organización y Estrategia son cuatro categorías íntimamente relacionadas que nos puede proporcionar el entorno teórico y metodológico para la elaboración de un modelo que nos introduzca, tanto al uso de leyes y factores naturales, como es el caso de las dos primeras y su vínculo con respecto a la organización y la estrategia de dirección propias de lo humano. De hecho, estamos planteando que las catástrofes y la visión de la inseguridad de la que tenemos conocimiento están asociadas y derivan hacía afectaciones de manera directa o indirecta operan sobre ellas, pues son las bases de la reproducción de la vida social. Pasemos ahora a ilustrar estas relaciones en un formato de modelo y a partir de ahí derivar los seis binomios entre ellas que están sobre la doble flecha de interacción e identificadas con una letra del alfabeto.

Estos binomios representan con sus flechas de doble sentido flujos de información e intercambios entre los procesos vinculados y ahora podemos identificar los binomios entre estas variables siguiendo el orden alfabético:

A.- Encontramos el primer binomio entre *Energía y Tecnología*. Que se constituyeron como la espina dorsal de la revolución industrial, misma que modificó los circuitos de producción distribución y consumo, abriendo paso la búsqueda por encontrar una ciencia de lo social, bajo la promesa de generar las bases de una explicación racional que diera cuenta de las transformaciones del entorno social, donde la migración del campo a la ciudad, la concentración urbana, el crecimiento

Cuadro 1: modelo de relaciones entre las categorias



Fuente: elaboración personal

económico contrastando la pobreza de las mayorías y la clara desigualdad de un nuevo orden que definía la posición social en función de la extrema concentración o carencia de la riqueza. De esta manera el ámbito de la naturaleza al ser penetrado por las nuevas energías y las aplicaciones tecnológicas, modificaron el entorno de un mundo que comenzó a definir el cambio como progreso, pero sucumbió como catástrofe en la destrucción de dos guerras mundiales donde energía y tecnología fueron el motor de una destrucción jamás vista, o como en el caso de Chernóbil fueron testigos de lo que un manejo irresponsable de ambas podría generar.

B.- El binomio Organización y Estrategia esta mediado por la ideología como falsa conciencia, pues trajo consigo no solo revoluciones impulsadas por liderazgos, sino pavorosas dictaduras encabezadas por caudillos. Al mismo tiempo, la organización pudo en los momentos de transición encontrar dificultades para corresponderse a la estrategia. En este sentido la Segunda Guerra Mundial reveló de acuerdo a Herbert Simon[3] las enormes dificultades de control del aparato burocrático administrativo ante la guerra más costosa de la historia humana, por lo que como respuesta Simon admitió la racionalidad limitada de la organización y de la propuesta estratégica, por lo que derivó de ahí la Teoría del Comportamiento administrativo ante los costos desastrosos que la burocracia generó, al imponer su racionalidad frente a las necesidades reales y asumir la directriz de procesos de manera inconsciente e irresponsable.

C.- La relación entre Organización y Tecnología muestra el problema del lenguaje ante la irrupción de una clase tecnocrática que encabeza la gestión, pues parten de la creencia de que la imposición de un desarrollo tecnológico genera en automático condiciones de superioridad sobre organizaciones con menor nivel de desarrollo las cuales ante la asimetría debieran subordinarse. El problema central es que en los casos de la guerra de Vietnam y de Afganistán han demostrado tan solo que una estructura tecnológica y de mayor complejidad organizacional puede ser derrotada política, económica y militarmente en el largo plazo por las estructuras que consideró inferiores, pues omitió el conocimiento y control sobre el terreno de operaciones

D.- El binomio Energía y Estrategia nos muestra el flanco de mayor debilidad de una potencia atómica. Como sabemos la decisión del presidente Harry S Truman de arrojar dos bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki posibilitó el fin definitivo de la Segunda Guerra Mundial, decisión que se tomó bajo una visión de costo beneficio donde el monopolio y secreto nuclear representaría una ventaja irremontable sobre cualquier enemigo. El punto crítico de esta propuesta surgió al inicio de la Guerra Fría y fue planteado por Linus Pauling quien después sería premio Nobel de Química y de la Paz, quien afirmó el final de la estrategia de guerra total de inspiración de Clausewitz, en virtud de que una guerra que desatara el máximo potencial de violencia sobre el enemigo daría como resultado la destrucción del agresor y de la humanidad. Para evitar dicha catástrofe Edward Teller padre de la bomba de hidrogeno y neutrones planteó que cuando dos potencias alcanzan un nivel semejante de arsenal bélico, la guerra se vuelve inevitable, por lo que hay que introducir la variable competencia para evitar que ese equilibrio catastrófico

3 Simon, Herbert, *El comportamiento Administrativo*, Madrid, Aguilar. Buenos Aires, Introducción.

se produzca, lo que explica que la guerra convencional se siga reproduciendo y que los escenarios de guerra se hayan desplazado hacia los países de menor desarrollo.

E.- El vínculo entre organización y energía muestra la exigencia de toda sociedad de disponer una capacidad en materia de energía equivalente a las exigencias de la organización que reclama la vida social. Este hecho se manifiesta desde los albores de la humanidad donde las fuentes de energía provenían de la tracción animal y de la disponibilidad de la mano de obra hasta la actualidad, donde dada la complejidad de la vida social se reclama de un mayor fluido eléctrico y de combustibles, lo cual ha traído aparejado un incremento considerable de los niveles de contaminación ambiental. En este sentido la transición entre las energías "sucias" a las "limpias" atraviesa las limitantes de la insuficiencia de recursos disponibles para generarlas.

Por lo que hoy en el caso de México el panorama es desolador, pues las presas hidroeléctricas que disponemos tan solo entre las diez más grandes se distribuyen de esta manera en el territorio: Malpaso, Angostura, Chicoasén y Peñitas para la cuenca del Grijalva, cuya construcción del sistema va de 1959 hasta la década de los 80´s. En Nayarit bajo el sistema del Rio Santiago tenemos Aguamilpas, la Yesca y el Cajón cuya construcción se inicia en 1993 y concluye en 2012. En el sistema del rio Bravo se ubican las presas de la Amistad y Falcón desde los años 60´s. Por último estaría la del Infiernillo en Michoacán dentro del Rio Balsas en una zona de gran riesgo telúrico.

Por lo que las características que arrojan las hidroeléctricas nos muestran que a tiempos diferentes corresponden tecnologías distintas; que no hubo un plan maestro de desarrollo definido, sino de ajustes a la demanda, lo que hizo crecer la ineficiencia y reclamaba de mayor mantenimiento, inversión tecnológica y desarrollo del capital humano. Pero aún queda el análisis del sector que arroja la mayor contaminación al ambiente y corresponde al sector termoeléctrico que se integra con 14 plantas en el Estado de México;13 en Veracruz; 12 en Michoacán y 12 en Baja California Sur. A las cuales hay que añadir la de Laguna Verde en Veracruz que es la única que funciona en México con reactores atómicos. El resultado es negativo y se agrega a la contaminación el riesgo de algo parecido a Chernóbil.

Por eso, la salida del siglo XXI debió encararse con las energías alternas: eólicas; solar; oleaje marino; gas metano obtenido de la descomposición orgánica, bajo normas sanitarias; autos con uso de hidrógeno obtenido del agua, como factor de propulsión. Sin embargo, estas y muchas otras energías alternas tienen altos costos por investigación y desarrollo y por lo tanto supone pasar de un régimen eléctrico dominado por el Estado a un régimen de libre competencia, desarrollo e inversión, lo que se constituye en un reto y un dilema para quienes aún pretendieron bajo la aprobación de una ley en materia de energía asumir la decisión de mantener las energías "sucias" sobre las que preservan el ambiente y hay el riesgo que de continuar bajo el sistema viejo y obsoleto tengamos un doble costo catastrófico, sumado a la inseguridad por baja generación del fluido conduce a los apagones y a una excesiva contaminación ambiental.

F. El binomio Estrategia Tecnología cuya representación queda expuesta en el caso de la Primera Guerra Mundial donde el potencial tecnológico quedo rebasado e incapacitó a los mandos para poder dar una salida al conflicto diseñado originalmente para ser una Guerra Total de corta duración que al prolongarse por cuatro años agotó los recursos de los contendientes; usó la fuerza en forma excesiva lle-

gando al empleo de armas químicas, biológicas y al uso inmoderado de la dinamita. Incapacitando a los contendientes para lograr un acuerdo de paz honorable, pese a los esfuerzos del presidente W. Wilson lo que se tradujo necesariamente en la ruina de Alemania, la desaparición del imperio Otomano y la desintegración del Imperio Austrohúngaro. En consecuencia, en esa construcción de la plataforma de inseguridad fue la base que usó Hitler para su revancha lo que costaría otra guerra mundial.

Por otra parte, el vínculo Tecnología Estrategia se ha constituido en la base de la propuesta de Michael Porter con sus categorías de estrategia y ventaja competitivas, que constituye una de las mejores aproximaciones teóricas para la comprensión de la globalidad y las alternativas dentro de un mundo donde predominan las corporaciones. Donde tampoco podemos apostar al resultado final que este proceso tendrá.

Principios Epistemológicos de la catástrofe

En esta dirección partimos entonces del principio de caracterizar hoy en día la idea de catástrofe y la inseguridad bajo un método y principios para reconocer y valorar procesos de riesgo y amenaza en la vinculo hombre naturaleza, donde encontramos los problemas, siempre emergentes, en escenarios de riesgos internos y amenazas externas; reconociendo los principios epistemológicos que le dan fundamento y que son:

- *Indeterminación*. Hoy en día los planteamientos deterministas por su linealidad y carácter previsible no tienen base de sustentación. Los cambios incesantes, la carencia de certeza y el ambiente probabilístico en que sé que se desarrollan los acontecimientos en medio del caos, obliga necesariamente a buscar alternativas, contra la idea de destino.
- *Incertidumbre*. La única certeza de que dispone el ser humano es su carácter mortal y transitorio, donde la única ventaja es desconocer el momento y las circunstancias en que esto se ha de producir. En esas circunstancias, la historia humana no proporciona certidumbre, pues en pasado el sujeto idealiza o construye una realidad diferente de la que se vivió y en futuro el sujeto tiende a especular, mientras tanto el presente como unión entre el pasado y el futuro es tan solo un instante que liga a ambos.
- *Inflexión*. Esta se genera dentro del proceso y se presenta como variables emergentes que modifican el curso previsible de los acontecimientos y una vez que actúan sobre el fenómeno, modifican su dirección probable y quiebran el control en la que se encuadraba lo esperado, abriendo paso a lo irreversible
- *Irreversible*. Porque una vez iniciado el proceso que conduce a la catástrofe no esperemos revertirlo a su situación de origen, puesto que previamente los factores que mantenían una relativa estabilidad y determinado nivel de seguridad en el manejo de estos procesos han quedado rebasados. En este sentido, este concepto de irreversibilidad fue descubierto originalmente por Sadi Carnot con respecto a la perdida de energía, pero aquí estamos proyectándolo más allá de esta noción original
- *Complejidad*. Son tantas y tan diversos los factores que están presentes en el mundo real concurriendo y coincidiendo en el mismo momento para posibilitar la existencia o no de un fenómeno, que no es posible para la mente humana siempre

selectiva y finita poder siquiera percibir la siempre compleja realidad. Por lo tanto, siguiendo a Kant "no conocemos la realidad, sino la realidad que conocemos," pues las múltiples interrelaciones y la ponderación de sus factores hacen de su conocimiento tan solo una aproximación a lo real, en el mejor de los casos.[4]

- *Asimetría*. En el ámbito interno y externo padecemos asimetrías impresionantes. En México, tenemos como vecino a la primera potencia político, económico y militar del mundo, frente a la cual no tenemos la posibilidad de plantearnos una hipótesis de guerra. Igualmente, hacia el sur en Centroamérica y el Caribe nos encontramos en medio de conflictos sociales que enmarcan la expulsión cotidiana de su población y que usan el territorio nacional como vía de salida hacia los Estados Unidos. En cuanto al comercio internacional participamos de acuerdos diversos con diferentes países y bloques económicos, pero tenemos que ser sensibles a lo que las ambiciones mundiales podrían hacer de México como punto de confrontación más próximo hacia Estados Unidos. En otro sentido hay actores no estatales tanto legales como ilegales que no podemos soslayar y son las corporaciones, los grandes bloques económicos y por qué no decirlo, de las diferentes fracciones del crimen organizado que ya se han instalado y que ya están sobre nosotros.
- *Desigualdad*. Dentro de las desigualdades profundas que tiene México se arrastran tres extremadamente notorias: la desigualdad entre riqueza y pobreza que corre el riesgo de polarizarnos. La desigualdad de géneros que es base de inequidad de acuerdo con el esfuerzo y merecimiento y la que existe entre nuestras regiones, medio rural y urbano, etnias y grupos sociales en cuanto a niveles de desarrollo.
- *Diferencia*. Vivimos en una sociedad plural, más no pluralista pues esta última acepción según Sartori significa "adhesión a la diversidad." Este aspecto es esencial para construir los lazos de unión entre los nacionales para impulsar la unidad nacional.[5]
- *Heterogeneidad*. La nuestra no es una sociedad homogénea y no creo que esto sea atributo de una sociedad compleja como las que existen hoy en el mundo y que obligan a la necesaria coexistencia, no solo de intereses, sino de creencias y formas culturales, por ello la noción de representación es algo que ya está en cuestionamiento y al mismo tiempo la visión de un solo liderazgo dominante resulta absurda y solo compatible con aquellos que desearían volver al pasado. Rescatemos la heterogeneidad como algo que puede inducirnos hacia la democracia como valor y aproximarnos a la exigencia de una sociedad que encuentre en su diferencia la grandeza para su complementariedad y unidad.
- *Simultaneidad y adaptabilidad*. En el mundo de hoy todo es simultaneo, los acontecimientos más contradictorios pueden estar presentes en el mismo espacio y tiempo. Lo lejano nos es próximo y podemos alejarnos de lo cercano. Este atributo de la realidad nos obliga a enfrentar diversos escenarios simultáneamente: a construir alianzas estratégicas; a movimientos tácticos de ajuste: ir hacia la construcción de acuerdos en diferentes líneas y lo más importante a la exigencia de adaptarnos a un mundo cambiante.

4 Morin, Edgar, *introducción el pensamiento complejo*, 2002, Gedisa, Madrid, p. 47 84

5 Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia, los problemas clásicos*, Tomo II, 1991, Alianza Universidad, Madrid, p. 524.

- *Caos*. El caos es lo contrario de la vieja noción de orden que se confundía con lo establecido y suponía una visión de continuidad en la tradición. Hoy el caos es una categoría sin la cual no podemos comprender el mundo contemporáneo, lo cual altera sustancialmente la visión de orden, prudencia y previsión, por la de anticipación a la anticipación que se traduce en inteligencia. En ella la información juega un papel central pues tiene que ser oportuna, pertinente, relevante, significativa y ponderable. Condiciones que posibilitan su intervención en y sobre los procesos; modificando el curso de los acontecimientos; quebrando otras intencionalidades y voluntades; reorientando la acción mediante la decisión y complejizando la estrategia.
- *Ambigüedad*. Este concepto adquiere dos significados de primera importancia: el primero de carácter semántico, donde un mismo termino puede ser planteado desde diferentes propuestas teóricas, asumiendo por tanto ángulos diferentes de visión y aportando en cada caso diferentes perspectivas de análisis. Mientras que en otro sentido la ambigüedad está dada por la historicidad de los fenómenos a los que se haya referido un objeto de estudio, en este caso la Seguridad. De esta forma, tanto desde la plataforma de la perspectiva de abordaje de los fenómenos, así como de su ubicación espacio temporal en distintos momentos, posibilitan una aproximación en el plano de lo real, para abordar la complejidad del fenómeno.
- *Riesgo y Amenaza*. El riesgo es interno y la amenaza externa; en su intensidad ambos pueden ser: inminentes, de corto, mediano y largo plazo; por su dimensión ser locales, regionales nacionales o globales y en su configuración reclaman de un análisis que permita apreciarlos en función de las fuerzas o factores que aparecen coaligados a una coyuntura determinada. De esta forma podemos apreciar mejor su naturaleza reconociendo que entre ambas amenaza y riesgo, no hay necesariamente una línea divisoria precisa, sino un complejo juego de interrelaciones.
- *Concurrencia y Coincidencia*. El mundo de los fenómenos opera en diferentes tiempos: en algunas ocasiones se puede concurrir en espacio y coincidir en tiempo lo que crea el acontecimiento, pues puede modificar la composición existente y generar nuevos fenómenos. Pero también puede ocurrir que los fenómenos concurran, pero en diferentes espacios y por lo tanto no coincidan en tiempo o a la inversa lo que posibilita un manejo diferente de la situación. Finalmente, cuando los fenómenos ya no concurren, ni coinciden estamos frente a una situación del todo distinta y hay necesidad entonces de renovar la visión y entender cuáles son los nuevos fenómenos emergentes dentro del escenario del espacio - tiempo.
- *Oportunidad y decisión*. Solo en el imaginario social pueden las cosas estar alineadas a conveniencia, criterio y gusto. La realidad es más amplia que aquello y es ahí donde juega también en las circunstancias lo aleatorio. En este sentido, la idea de la virtú, la fortuna y la necesidad que esbozaba en el Príncipe de Maquiavelo siguen manteniendo su actualidad, pues derivan de la experiencia humana.[6] Es ahí donde el cálculo puede fallar, donde por vías inesperadas puede surgir el evento, donde la Serendipia como el dato anómalo, inesperado y estratégico que viene a modificar el curso de los acontecimientos y en medio de ello ubico la de-

6 Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, 1969, Editorial Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico, Capitulo X y ss.

cisión y su momento. ¿Que hace que la anticipación pueda o no fallar?, o ¿que el retraso pueda actuar a favor o en contra de nuestras expectativas? Es ahí donde está presente la historia, no como cronología o sucesión de acontecimientos, sino como una lógica que encuentra una resolución siempre diferente y no repetitiva a la construcción del futuro.

- Finalmente, en el mundo tecnológico industrial que nos rodea la *Fragilidad* es algo que es inherente al mundo de hoy, donde nada perfila la vieja idea de la tradición de eternidad. Asumámosla pues como el gran reto de quienes tendremos que reconstruirnos de modo permanente.

Para una comprensión adecuada acerca del manejo del concepto catástrofe se impone una necesaria distinción entre fenómenos naturales de carácter meteorológico, sísmico, volcánico o generado por la naturaleza, a los que erróneamente se les denomina desastres naturales, porque la naturaleza no es destructiva, sino que esta expresión solo cobra sentido cuando incide directamente sobre espacios que el hombre ha ocupado, de lo cual no es posible culpar a la naturaleza. Lo que difiere de los factores humanos y sus efectos sociales altamente dañinos.

A partir de esta distinción necesaria tenemos que establecer una taxonomía mínima y siempre abierta para hablar de los factores humanos que pudiéramos clasificar como accidentes, donde los más comunes son: falta de mantenimiento de instalaciones; prioridad errónea, donde el interés político se impone al criterio técnico; pensamiento rutinario burocrático, que no reconoce situaciones emergentes; políticas públicas sin sustento científico; subestimación del riesgo; Imprevisión con respecto al control; impreparación para asumir responsabilidades; Ignorancia de la naturaleza y causalidad del fenómeno y compromisos con intereses corporativos, a los cuales se suma la corrupción.

En cuanto a los efectos sociales catastróficos estos se miden en función de su magnitud, intensidad, extensión, costo y nivel de afectación hacia los factores sociales con respecto a la población. Económicos en cuanto a la interrupción del ciclo económico de financiamiento; producción, distribución y consumo. Militares con referencia a su afectación a los diferentes niveles de la seguridad, nacional, interna, pública y humana. Políticos con referencia al ejercicio de la dominación y al debilitamiento del poder del Estado frente a grupos antisociales, que son la base de sustento del Poder Nacional.

De esta manera estas categorías están presentes y son las adecuadas para enfrentar sin simplificaciones estériles los grandes problemas que se miran reducidos a la visión de querer esperar en el mesianismo electoral del momento, lo que no se puede alcanzar por el movimiento de un mundo social que hoy rebasa los límites estrechos de quienes aspiran a un poder ilimitado y solo conducen a la única certeza que es la muerte.

Fundamentos de una teoría de la catástrofe

Establecidas las bases: teórico, metodológicas y epistemológicas para aproximarnos a la construcción de una Teoría acerca de las catástrofes dentro de un mundo cada vez más complejo y con creciente incertidumbre intentemos ahora establecer los nexos entre la realidad física propia de la naturaleza con respecto al mundo social de los

seres humanos. En efecto la física clásica fue la que generó el concepto moderno de ciencia y abrió las bases a la observación empírica de los hechos, ofreciendo también una explicación que se fundamentaba en sistemas causales y teniendo como referencia las leyes de la naturaleza.

Dentro de estos hallazgos estarían los conceptos de energía, equilibrio, entropía, termodinámica y mecánica y originalmente las ciencias sociales que surgieron bajo la promesa de tener un rigor semejante a las ciencias naturales. En su intento los constructores de la explicación social pretendieron como Augusto Comte establecer el objeto de estudio de la Sociología como Estática y dinámica social; Durkheim en la solidaridad mecánica por semejanzas y solidaridad orgánica por diferencias complementarias; estructura social, cambio social, desigualdad social sistema social, cohesión social que nos hablan de un intento por coincidir con la terminología de la física o de la biología.

De hecho, el propósito central de lograr una explicación donde la complejidad propia de lo social ha pretendido encontrar las bases para generar categorías que tengan la posibilidad de establecer teorías susceptibles de verificación empírica. Todos estos intentos parecieran perseguir la idea de una ciencia unificada y una de las propuestas más consolidadas pareciera ser la Teoría General de Sistemas como método para enlazar naturaleza y sociedad. En este sentido el concepto de catástrofe pareciera ser una categoría explicativa capaz de unir fenómenos, donde no solo se encuentra la acción de la naturaleza, sino la intervención e incidencia sobre la acción humana ante acontecimientos que ligan tanto a los fenómenos de la naturaleza, como a la responsabilidad de las personas involucradas en estos hechos, en cuanto a la generación de procesos de riesgo y amenaza.

Ahora pasemos al comportamiento que hasta ahora han asumido cada una de estas cuatro variables en cuanto al potencial que representan: Ha correspondido a la Energía ser la que se constituye en el motor en que se han apoyado los cambios civilizatorios y de ella depende tanto la trasmisión de los sistemas comunicacionales, como la movilización de recursos, por lo que en este último caso estaríamos frente al aparato logístico que hasta ahora posibilita el intercambio de bienes y servicios en tiempo, forma, lugar, cantidad, oportunidad y suficiencia creando con esto los procesos de coordinación entre las fuerzas del mercado siendo la base del poder económico y estableciendo para cada época histórica el patrón de energía que en estos momentos reclama del paso de las fuentes contaminantes a las energías alternas conciliadas con la ecología.

- En cuanto la Organización, establecer la estructura donde se han de desarrollar el complejo sistema de interacciones derivando de ellas jerarquías y recursos constituyéndose en la dimensión social del poder y el administrador de sus recursos y capacidades bajo la forma de gestión normativa y de regulación. En cuanto a lo que se refiere a la forma de gestión está deberá regirse de acuerdo procedimientos post-burocráticos de carácter flexible y adaptable propios de la gerencia. Sin embargo, la actual pandemia de carácter mundial, al interrumpir estos procesos muestra ya la imposibilidad de volver al punto de origen que tenía antes, por lo que habrá que esperar profundas reestructuraciones.
- La Estrategia se constituyó en la base de la toma de decisiones para lo cual se re-

clama de unidad de mando y de propósito por lo que tiene que construir consensos entre las fuerzas, por lo que encarna el poder político y desde el punto de vista estratégico es guiada por el Comando el cual se ha venido apoyando en un sistema de gestión burocrática que cada vez es más difícil de sostener y regular. Por lo que el cambio del poder tendrá que operar bajo nuevas directrices que el sistema de comunicaciones y la tecnología le posibiliten generar, bajo una nueva idea de lo político y de la organización.

- Finalmente, la Tecnología se define en torno a la generación de ingenios físicos y humanos aplicables a la resolución de necesidades. Es por tanto el instrumento de ejecución y evaluación de procesos. El punto máximo de su desarrollo tiene como punto de partida el poder militar, él cual se ostenta entre las grandes potencias contemporáneas como el factor de vanguardia, donde los desarrollos de las tecnologías militares pasan al ámbito civil una vez que estos ya poseen instrumentos más avanzados teniendo además la cualidad de ser procesos de control y evaluación.

Sustentado en las anteriores premisas el actual modelo de globalidad ha conducido a:

- Una incompatibilidad entre desarrollo tecnológico y la capacidad directiva para darle sentido.
- Entre estructuras organizativas rígidas frente a tecnologías innovadoras
- Entre patrón energético caro y contaminante frente a tecnologías de vanguardia con uso de energías alternas, lo que es posible ver en las propuestas contrastantes en la actual industria automotriz.
- Entre las exigencias de incrementar la oferta energía frente a las nuevas propuestas organizacionales que se perfilan hacia la protección del ambiente.
- Entre la estrecha visión de la clase política actual y las exigencias de inversión en energías limpias.
- En síntesis, se reclama de una nueva correspondencia entre las necesidades de remodelación de la organización con respecto al aparato directivo actual que la empuja hacia el pasado, en lugar de abrir paso al futuro.

Por lo que la exigencia de transformaciones reclama:

- Cambios profundos con respecto del actual patrón energético
- Estructuras organizacionales horizontales y configuradas en torno a la información
- Tecnologías amables para el usuario con desplazamiento de las obsolescencias tecnológicas
- Estrategias dirigidas por sujetos con preparación actualizada, capacidad de comprensión, uso de tecnologías y propuestas innovadoras en materia de organización y uso responsable de energía.
- Modificaciones considerables en el plano de la dominación política y las hegemonías económicas. Pues mantener el actual modelo podría acarrear consecuencias y perdidas indeseables para la humanidad.
- En síntesis, de una nueva cultura sustentada en una serie de valores holísticos guiadas hacia un nuevo humanismo, bajo nuevos liderazgos más ligado a las nuevas prácticas sociales, que a las ideologías que hoy muestran su declive e inope-

rancia.

Porque desde el ángulo de visión del presente deberemos proyectar bajo la idea de que el futuro no es lineal, sino que atraviesa además por los problemas y dificultades conocidas en el presente como factores emergentes que irrumpen sin mediar un conocimiento previo. Por eso, aún a riesgo del error humano. vale la pena problematizar las esferas de los campos del poder nacional que parecen hoy consolidados, siendo estos tan solo interrogantes que aún no podemos responder, pero si asegurar que somos parte de un mundo frágil y sujeto a rupturas.

Teoría de la catástrofe

Anteriormente hemos buscado sentar las bases para la elaboración de una teoría de la catástrofe para después penetrar en el campo de la inseguridad. En este sentido cabe plantear las condiciones en las cuales se genera una catástrofe que es la concurrencia y coincidencia de múltiples factores que actúan simultáneamente sobre un sistema en aparente equilibrio. Bajo esta idea nuestra primera tarea será la construcción de categorías para caracterizar el fenómeno.

En este sentido, el siguiente cuadro nos muestra horizontalmente las variables asociadas al proceso y la manera cómo actúan donde las líneas A, B, C, D interactúan y derivan a resultados que afectan la naturaleza misma del fenómeno, no pudiendo estos ser reversibles para retornar al estado anterior. Por eso, el modelo parte en el punto A estableciendo la línea de catástrofe a la cual le corresponden binomios. Prosigue el B como la línea de contención estratégica generalmente rebasada. Continua con C que representa los efectos de vulnerabilidad en la línea estratégica y se muestra en plenitud el D con la afectación a la estrategia y al proceso en su conjunto.

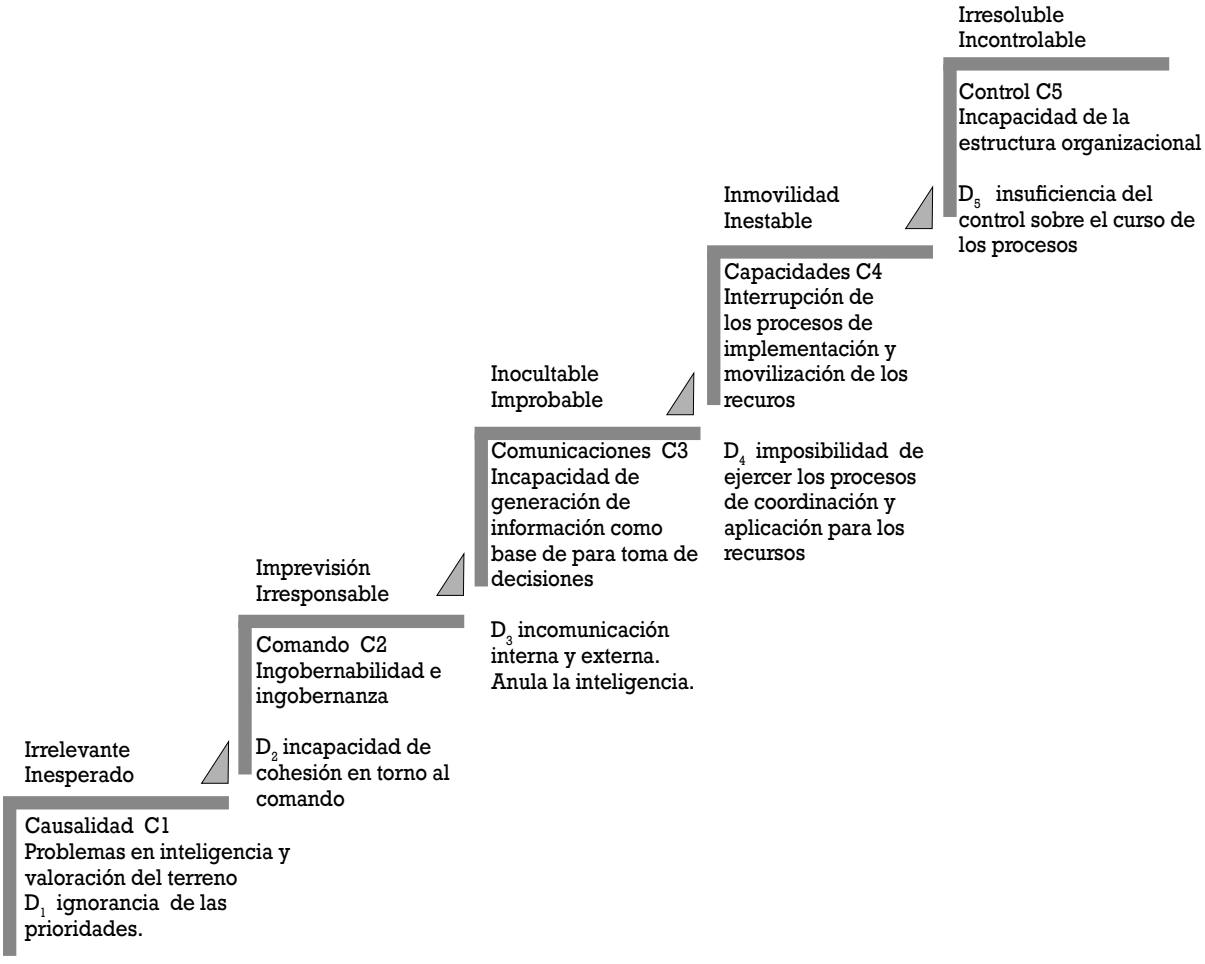
Variables de la Dimensión de la Catástrofe

A Línea de catástrofe (binomios)	I1 Irrelevantes - I2 Inesperadas I3 Imprevisión - I4 Irresponsabilidad I5 Inocultables - I6 Improbable I7 Inmovilidad - I8 Inestable I9 Irresoluble - I10 Incontrolable
B Línea de contención estratégica (Esta línea representa el nivel de seguridad, pero generalmente ha sido rebasada)	C1 causalidad C2 comando C3 comunicaciones C4 capacidades C5 control
C Efectos de vulnerabilidad en la línea estratégica	En función de la desinformación y la ignorancia de las causas ingobernabilidad e ingobernanza incapacidad de generación de información como base para la toma de decisiones interrupción de los procesos de implementación y operación de recursos incapacidad de la estructura organizacional

D Afectación a la estrategia y al proceso en su conjunto	D1 Ignorancia de las prioridades D2 Incapacidad de cohesión en torno al comando D3 Incomunicación interna y externa D4 Imposibilidad de ejercer los procesos de coordinación y aplicación para los recursos D5 Insuficiencia de control sobre el curso de los procesos

De acuerdo con el nivel de afectación sistémica que reclama de profundas reformas para ajustar y actualizar desde los mecanismos institucionales hasta las políticas; legislación; asignación de prioridades y recursos por un tiempo determinado. Pues, en caso de afectación profunda en sus cuatro variables, la catástrofe conduce a un inevitable cambio civilizatorio y alteración de la cultura. Ahora veamos el mismo modelo en un proceso de escalamiento vertical donde cada etapa interactúa con respecto a cada fase internamente y la manera como cada una de ellas escalan para llegar a la ruptura entre el antes y el después.

Cuadro 2: Proceso de Catástrofe



Fuente: elaboración propia.

Del modelo anterior se deriva la fórmula que representa al proceso de catástrofe:

$$CA = \left[\frac{(I_1\ I_2)}{C_1} + \frac{(I_3\ I_4)}{C_2} + \frac{(I_5\ I_6)}{C_3} + \frac{(I_7\ I_8)}{C_4} + \frac{(I_9\ I_{10})}{C_5}\right] \rightarrow$$
$$X(D_1\ D_2\ D_3\ D_4\ D_5)^n$$

La primera parte de la formula devela el proceso y las consecuencias y magnitud del hecho.

Donde:

CA. - catástrofe

I_1 Irrelevantes - I_2 Inesperada
I_3 Imprevisión - I_4 Irresponsables
I_5 Inocultables - I_6 Improbable
I_7 Inmovilidad - I_8 Inestable
I_9 Irresolubles - I_{10} Incontrolables

C_1 Causalidad
C_2 Comando
C_3 Comunicaciones
C_4 Capacidades
C_5 Control

D_1 Ignorancia de las prioridades
D_2 Incapacidad de cohesión en torno al comando
D_3 Incomunicación interna y externa
D_4 Imposibilidad de ejercer los procesos de coordinación y aplicación para los recursos
D_5 Insuficiencia del control sobre el curso de los procesos

Niveles de afectación en: duración en tiempo (X) Valores de 1 a 3	Donde en función de tiempo: 1 es igual a corto plazo; 2 valor mediano plazo y 3 valor largo plazo
Extensión en el espacio (*n*) Valores de 1 a 3	Donde en función de extensión y magnitud 1 es igual a impacto local; 2 impacto regional o país y 3 impacto global

Aproximación al binomio seguridad inseguridad global

La inseguridad no es un principio sino una consecuencia de la acción provocada por catástrofes que afectan la relativa estabilidad de las variables que hemos esbozado y que constituyen nuestro marco de referencia. En este sentido la ocurrencia de catástrofes va acompañada de:

- Niveles muy claros de incertidumbre en torno al futuro.
- Incredulidad cuya primera reacción produce la negación del hecho.
- Incapacidad de respuesta oportuna frente a los problemas, por no haber reconocido en su momento la magnitud del riesgo e
- Ignorancia de cómo afrontarlo.

Por lo tanto, la inseguridad no opera solo en el plano de los individuos, sino que se generaliza al colectivo y en torno a su dimensión espacial y temporal que afecta de

manera directa a la seguridad global, por la profunda interrelación existente entre los fenómenos del mundo social y por tanto a su némesis: la inseguridad global.

En este sentido, establezcamos como punto de partida que *la seguridad no es ausencia de problemas, sino capacidad de afrontarlos y por tanto la inseguridad supone incapacidad de ofrecer resoluciones efectivas a los problemas. Pero a esta situación genérica tenemos que elevarla al plano ampliado cuando hablamos de la Seguridad global a la que definimos como una construcción que parte de los valores de sociedades diversas, coincidentes en propósitos comunes para posibilitar su supervivencia, orientación y capacidad de dirección hacia fines de interés común, para la cual hay que visualizar un proyecto que les posibilite la construcción de un futuro que se oriente mediante la concurrencia y coincidencia de voluntades, respetando el disenso democrático y que tenga como sustento una plataforma institucional y directiva, para que a partir de esto construir un proyecto común que asegure su viabilidad mediante la planeación con una visión prospectiva que la haga factible para enfrentar los riesgos y amenazas. Asumiendo también las debilidades y fortalezas y teniendo como garantes la legitimidad y la legalidad común, para abrir paso a una gestión que se oriente en términos de la gobernabilidad y genere la confianza y participación mediante la gobernanza. En una palabra, la seguridad global es inseparable de una alianza entre Estados Nacionales fuertes y de regímenes con capacidad de convocatoria a sus propuestas de alianzas y pactos, lo que explica bloques como la Unión Europea.*

A su vez la *Inseguridad Global* no es una construcción, sino una resultante *que deriva de una crisis de los valores de orientación de las sociedades, unidos a una indefinición de presente y futuro por ausencia de un acuerdo en lo fundamental, lo que hace que la plataforma institucional pueda llegar incluso en casos extremos a volverse contradictoria y derivar en inacción por falta de toma de decisiones oportunas, por la indefinición del interés nacional y global, generando con esto una incapacidad en la relación de presente a futuro. Donde el factor más importante es el punto de origen derivado de un conflicto irresoluble de intereses entre actores, instituciones y posiciones. Lo que facilita la ilegalidad en sus dos versiones, tanto en el incumplimiento de la ley, como en el plano de sus vacíos legales que posibilitan la corrupción y la impunidad. Lo que deriva hacia la ilegitimidad de los regímenes políticos, a su pérdida de capacidad de convocatoria y como consecuencia el ámbito de la gestión se debilita bajo la gobernanza y la ingobernabilidad. En una palabra, la inseguridad global tiene como resultante poderes nacionales débiles que posibilitan que actores estatales y no estatales lo penetren tanto a nivel corporativo, como delincuencial, como fue el fin de la URSS.*

Desde mi particular visión considero que en este momento la inseguridad global deriva de un mundo que enfrenta varias catástrofes globales en los ámbitos de los cuatro componentes el Poder Nacional que integran los campos de la seguridad global y que afecta de manera directa o indirecta a los Estados Nacionales, en particular aquellos bajo orientaciones ultranacionalistas, proteccionistas y populistas que pretenden bajo formulas del pasado enfrentar la complejidad e incertidumbre del presente.

La primera surge en el ámbito del Poder Social donde se muestra una zona de desastre en materia de derechos humanos; de persistencia de abusos a menores, mu-

Cuadro 3: Inseguridad Global

A= Imposibilidad de toma de decisiones
B = Corrupción
0.- Poder nacional debil

Fuente: elaboración propia.

jeres y ancianos; de proliferación de violencia contra las mujeres que se expresa en la escalada de feminicidios. A lo que hay que agregar la pandemia del COVID 19 que afrontan todos los países, pero de manera diferenciada en derredor de la magnitud de sus recursos, de la intensidad con la cual han ocurrido los contagios, del número de muertos resultante y de las políticas de prevención adoptadas. Lo cual revela varias consecuencias inmediatas: Por ser un virus la sola aplicación de la vacuna no nos eximirá de considerar las consecuencias de sus futuras mutaciones. El impacto que ha tenido al alterar la vida social lo que hace improbable el retorno a la vieja normalidad y los niveles de vida que se han visto abatidos y que difícilmente volverán a encontrar cauce, además que las afectaciones de las secuelas en los contagiados que podrían traer consecuencias indeseables para quienes lo padecieron. Además de las resultantes de los procesos derivados de un largo confinamiento que sin duda han alterado los patrones de conducta y la naturaleza de las expectativas.

En el ámbito del Poder Económico Global el efecto de la pandemia ha sido devastador pues se ha paralizado la vida económica por dos años; el empleo ha sufrido una merma considerable y la quiebra masiva de millones de negocios de todo tipo que fueron sorprendidos, lo que los obligó al cierre temporal o definitivo de múltiples actividades, al alterarse los circuitos de producción y distribución. Situación que se enfrentó en el mundo de manera diferencial, pues mientras ciertos gobiernos demostraron interés en apoyar los esfuerzos empresariales, hubo casos donde ese apoyo les fue negado e impedido para que otros organismos financieros lo proporcionaran. Además del retroceso en términos del crecimiento económico donde ninguna economía del mundo pudo crecer de acuerdo con sus expectativas y en el caso de América Latina se produjo un brusco decrecimiento, qué sin lugar a duda, tardara al menos una década en recuperarse, lo que constituye un freno para reemprender la actividad económica.

En el plano del poder político a nivel mundial se ha puesto en evidencia la carencia de liderazgos para garantizar la gobernabilidad como capacidad de gestión y gobernanza en cuanto a dirección y sentido de la acción para enfrentar los problemas. Lo que significa que si bien, el liderazgo en un primer momento puede ser una vía para alcanzar el poder, no necesariamente representa capacidad para el ejercicio de la gestión, de ahí que un día en el poder desgaste más que años de oposición. Lo anterior representa el agotamiento de la política basada en imágenes generadas por la mercadotecnia política llena de frases huecas que a nada comprometen, contra el peso que representa una plataforma programática que busque emprender trasformaciones y para lo cual se requiere unir al disenso en la construcción de compromisos comunes que no se agotan con el logro de la posición.

Visto bajo este ángulo se requiere el paso de la representación fundada en la conquista de espacios gubernamentales que concentra su atención en lo electoral, donde en aras de ganar se ofrece una oferta política superior a la capacidad de las instituciones para satisfacerlas, lo que deriva a inconformidad y violencia, al producirse el incumplimiento. Por lo que se reclama de una democracia bajo construcción de alianzas, consensos y programas. De tal forma que vayan más allá de las personas que temporalmente estarán al frente de la gestión.

En otro sentido hay además un reclamo debido a los resultados muchas veces catastróficos que generan las decisiones de gobernantes que exhiben su ignorancia, lo que no es exclusivo, pero si típico de la vieja clase política, asociada al populismo, donde está ausente de su discurso las propuestas, por lo que son sustituidas por los enunciados de las viejas ideologías y la pretensión de orientar decisiones, pero sin un soporte razonable de opinión experta. Además de su tradicional corrupción, complicidad e impunidad.

El panorama del campo del poder militar global no es menos crítico, sus retos van desde su concepción doctrinaria que la orienta en torno a sus tareas como serian la preservación de la integridad territorial y la soberanía sobre la misma; pasando por el mantenimiento de la paz con justicia, respeto a los derechos humanos lo que implica la necesaria desmilitarización de la vida civil, y al auxilio a la población en casos de desastre. lo que debe volverlas a su función original de la defensa del territorio frente al exterior, de garantizar una paz justa y de auxiliar a la población en casos de desastre. Pues de otra manera serán rebasadas por los enemigos de la nación y rechazar las tareas coyunturales que le han sido impuestas y que hoy consumen una parte muy importante de su ejercicio apartándolas de sus tareas básicas.

En este sentido planteemos las cuatro líneas de mando que toda Fuerza Armada debe hoy en día tener presente: el primero sería el conocimiento y ubicación en el contexto que supone abordar las dimensiones Geopolíticas, Geoestratégica, Valores de orientación, Doctrina y Modernización de acuerdo con el ritmo y naturaleza de los conflictos a enfrentar. La segunda dimensión correspondería al plano organizacional que comprende la Gestión, la inversión, la logística y la educación y profesionalización de sus fuerzas. Para concretar hay que resolver el marco de necesidades y recursos destacando el plano de la industria militar y las operaciones con fuerzas especiales para enfrentar a los actores no estatales y rematando lo anterior con el sistema integrado de inteligencia como soporte del proceso de toma de decisiones.

Bajo otro sentido se requiere asumir la debida distancia con respecto al personal político que se empeña en comprometer a la institución castrense para distraerla en funciones que no corresponden a su competencia, como son: desviarlas hacia las labores policiacas, destinarlas a la obra pública, entretenerlas en trabajos burocráticos y desviarlas de sus grandes tareas. Pues este fenómeno parte de una tesis equivocada que supone que el último bastión de fuerza del Estado seria la institución militar, cuando la historia nos revela que las fuerzas armadas al corromperse con las tareas de un régimen en declive terminan cayendo con el régimen del que provenían. Así ocurrió con el Ejército Rojo en 1991; con la exigencia de reestructuración de mandos y doctrina para sepultar el franquismo y con el doloroso fin que tuvo el Ejército del Porfiriato en los Tratados de Teoloyucan donde fue disuelto, en 1914, por no entender que la lealtad al régimen siempre temporal, pues no era lo mismo que hacia el Estado como institución que busca trascender junto con la sociedad que representa.

Conclusiones

- Para una comprensión adecuada acerca del manejo del concepto catástrofe se impone una necesaria distinción entre fenómenos naturales de carácter meteorológico, sísmico, volcánico o generado por la naturaleza, a los que erróneamente se les denomina desastres naturales, cuando la naturaleza no es destructiva, sino que esta expresión solo cobra sentido cuando incide directamente sobre espacios que el hombre ha ocupado de lo cual no es posible culparla. Lo que difiere de los factores humanos y los efectos sociales altamente dañinos. A partir de esta distinción necesaria tenemos que establecer una taxonomía mínima y siempre abierta para hablar de los factores humanos que pudiéramos clasificar como accidentes, donde los más comunes son: falta de mantenimiento de instalaciones; prioridad errónea, donde el interés político se impone al criterio técnico; pensamiento rutinario burocrático, que no reconoce situaciones emergentes; políticas públicas sin sustento científico; subestimación del riesgo; Imprevisión con respecto al control; impreparación para asumir responsabilidades; Ignorancia de la naturaleza y causalidad del fenómeno y compromisos con intereses corporativos y corrupción.

- En cuanto a los efectos sociales catastróficos estos se miden en función de su magnitud; intensidad; extensión; costo y nivel de afectación hacia los factores sociales con respecto a la población; económicos en cuanto a la interrupción del ciclo económico de financiamiento; producción, distribución y consumo; militares con referencia a su afectación a los diferentes niveles de la seguridad, nacional, interna, pública y humana; políticos con referencia al ejercicio de la dominación y al debilitamiento del poder del Estado frente a grupos antisociales, que son la base de sustento del Poder Nacional.

- Contrario a la idea de destino cuyo cumplimiento se nos presenta como inexorable e inevitable, las catástrofes nos muestran nuestros limites frente a lo que puede ser evitado operando en tiempo, lugar y circunstancia. Pero aún de aquello que no puede ser eludido la enseñanza que nos aporta es que más

grave que la catástrofe es no asumirla, enfrentarla, disponer de toda la voluntad y entrega para superar la adversidad. Por ello cuando el interés nacional es afectado se reclama de una voluntad nacional sustentada en las instituciones para enfrentarlo, condiciones que le reclama la seguridad.

- La Historia humana en su larga trayectoria ha sido interrumpida y modificada radicalmente por las catástrofes. En todos los casos los binomios enunciados han marcado el fin de grandes civilizaciones al no advertir lo signos. La incapacidad de las acciones de respuesta ha operado como factores altamente contribuyentes para ahondar el desastre y las consecuencias han mostrado costos que rebasan toda previsión. Entendamos, la teoría de la catástrofe no aspira a ser la pregonera de tragedias. Tampoco a pre - ocuparnos por alternativas indeseables, sino para prever y anticiparse a dar respuestas lucidas y no improvisadas y erráticas frente a un acontecer que de cotidiano concluya en un fin civilizatorio, sin alternativas previamente construidas.

Capítulo xviii

Dilemas de la modernidad y la bioética, su aplicabilidad y el efecto de las políticas públicas sobre los Derechos Humanos en tiempos de pandemia

Linda Dayán Castro Calvo

Resumen

Las proyecciones sobre los efectos de la tecnología en las personas, el medio ambiente y en las sociedades; varían según el punto de vista que se consulte y el tipo de criterios que se tenga para su evaluación sin que deje de hacerse evidente que hay consecuencias. Se puede afirmar que existe además una notable incapacidad de adaptación social a eventos inesperados en parte derivada de hábitos mentales y prácticas muy enraizadas que coexisten con otras patologías sociales producto de un rápido cambio en la vida de las sociedades que no parece haber integrado las habilidades de años pasados. Este documento se plantea tratar, de un lado, la evolución ética y jurídica de la bioética, y de otro, los signos negativos en materia de flexibilidad organizativa a la hora de enfrentar los desafíos que implican a la bioética fundamentalmente visibles en la reciente pandemia ocasionada por el Sars-Cov 2 y su correlación con los derechos humanos.

Palabras clave: Pandemia – bioética - derechos humanos - modernidad.

Introducción

Ante el llamado de grandes líderes mundiales a mantener una guerra contra la pandemia de Covid[1], no resulta descabellado preguntarse sobre el grado de capacidad para organizarse que la sociedad internacional tiene y la preponderancia de ciertos valores en el terreno de la protección de a salud. La era moderna entendida como una época marcada por la influencia del conocimiento y la razón ha sido explicada de muchas maneras tanto en su aparición como en la aparición del capitalismo, su correlato más evidente, con la reforma protestante.[2] También ha sido objeto de discusión el sentido de su desarrollo a partir de la Segunda Guerra Mundial con Escuela de Frankfurt o el post-estructuralismo así como su posible desarrollo sobre todo a partir de las transformaciones del mundo del trabajo.[3] Este documento revisará el

1 AFP, El mundo "en guerra" contra el covid, que ha causado en la India mas de 300,000 muertos (France 24, 24 de mayo de 2021) recuperado de la dirección web: https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210524-el-mundo-en-guerra-contra-el-covid-que-ha-causado-en-india-m%C3%A1s-de-300-000-muertos

2 Max Webber, La ética protestante y el espíritu del capitalismo (Madrid. Alianza, 2004).

3 Jeremy Rifkin, El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era. Barcelona. Paidós, (1996).

desarrollo jurídico de la Biotecnología tomando como referencia la reciente pandemia de Coronavirus e intentará definir si los principios que se plantea la sociedad global actual se desarrollan de modo que se aumente la capacidad de prevención y atención de la salud por un esfuerzo internacional o, por el contrario, lo que impera es la atención en salud con prevalencia de los actores individuales su capacidad para organizar la acción de la sociedad.

El desarrollo de la bioética y su relación con la norma internacional y los Derechos Humanos

En un comienzo la regulación de la guerra y la consagración como derechos y valores influenciados de los intereses de las potencias triunfantes ocuparon el primer lugar en el proceso de producción normativo internacional acabada la guerra. También se produjo aparición de documentos de relevancia bioética como el Código del Tribunal de Nüremberg de 1946, en el que se plantea por primera vez los límites que deben respetar las investigaciones médicas. Así se tematiza el consentimiento libre y voluntario, es decir, dado al margen de cualquier engaño o falta de información, fuerza o fraude, junto con la instrucción sobre los alcances de un experimento, la necesidad y la proporcionalidad de este, en tanto que debe evaluarse animales en etapas de investigaciones previas, como reglas que se ofrecen a modo de márgenes últimos de toda investigación con un mínimo contenido ético.

Del mismo modo el Código Nüremberg plantea el margen ético de la producción de sufrimiento o riesgo excesivo y la necesidad de elementos concomitantes relacionados con la seguridad del mismo, como la dirección de los experimentos médicos por parte de científicos, que apliquen los cuidados necesarios, la posibilidad de retractación y de interrupción del mismo si se producen signos de peligro en el desarrollo del mismo.

Algunas de estas nociones son susceptibles de ser replicadas en las normas internacionales más recientes sobre el problema y que componen la mayor parte de interés y desarrollo de los conceptos que se han pasado a estudiar bajo la denominación de bioética, junto con la valoración positiva de la investigación que respete determinados límites éticos.

El primer desarrollo normativo internacional posterior fue la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos que marcan una línea de continuidad con los primeros documentos interesados en el problema de la ética medica y la investigación. La Declaración sobre el Genoma y los Derechos Humanos empieza haciendo una declaración simbólica del genoma humano como patrimonio de la humanidad[4] , afirmando la obligación que existe de que todas las personas tengan un reconocimiento de su dignidad y de sus derechos sin importar sus características genéticas, lo que significa que su individualidad no sea resumida a las características genéticas de un sujeto.[5] La Declaración impone la prohibición para que el genoma dé ocasión a beneficios pecuniarios;[6] añadiendo la necesidad de evaluar los riesgos de una investigación genética, de recabar el consentimiento del participante

4 Unesco. Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos del 11 de noviembre de 1997. Artículo 1.

5 *Ibíd* Artículo 2.

6 *Ibíd*. Artículo 3.

y reconociendo el derecho a que se informe el resultado de un examen genético, si así lo requiere un participante en un estudio.[7] Como se ve en éste punto la norma está en relación con el Código Nüremberg, vista como materia normativa, se trataría de un caso especial de una investigación médica, una investigación genética que, como en el Código Nüremberg, consulta los riesgos y tiene en cuenta el consentimiento del participante o paciente.

A diferencia del Código de Nüremberg la imposibilidad de ofrecer el consentimiento no implica la imposibilidad de una investigación, porque las razones de utilidad social pueden justificar su realización siempre que se ejecute conforme a un ordenamiento interno, con la mayor prudencia y consultando la compatibilidad con los derechos humanos individuales.[8]

Los datos genéticos asociados a una persona deben tener una protección conforme a la Ley, de modo que hay un caso especial del derecho a la privacidad inmerso en los datos genéticos, tanto como la reparación de los daños que se puedan causar por una intervención en el genoma de una persona,[9] por lo que solo por medio de la Ley pueden limitarse el alcance del consentimiento y la confidencialidad,[10] por razones imperiosas y en respeto del derecho internacional público y de los Derechos Humanos. Por otro lado hay una prevalencia de los derechos humanos de individuos o grupos sobre los intereses que puedan animar una investigación biológica, genética o médica,[11] mientras que la clonación es declarada contraria a la dignidad humana.[12]

La diferencia fundamental de la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos frente al Código Nüremberg es sin duda la dirección justificativa de la investigación que autorizaría determinadas excepciones a los márgenes posibles de la investigación genética. Así, existe la dirección justificativa de la investigación en el alivio al sufrimiento, la mejora de la salud del individuo y de la humanidad, definiendo que es derecho de toda persona tener acceso a los progresos de la biología, la genética y la medicina en materia de genoma humano.[13]

La Declaración de 1997 impone un tipo especial de imputación, si se quiere, ética que podría ser interpretada como una presunción legal: las consecuencias de las investigaciones sobre el genoma humano, "imponen especiales responsabilidades" que se extienden no solo a la producción del saber científico, sino a su presentación y aplicación.[14] Si se repasa conceptualmente se verá que hay parecidos importantes frente a teorías de la responsabilidad por el riesgo creado, mientras que los Estados deben al tiempo "tener en cuenta" o establecer las consecuencia éticas, legales, sociales y económicas de la investigación sobre el genoma.[15] Por otro lado los Estados también están comprometidos a cerrar la posibilidad del uso no pacífico de las tecnologías genéticas.[16]

7 *Ibíd.* Artículo 5, núm. a., b., y c.
8 *Ibíd.* Artículo 5, núm. d., y e.
9 *Ibíd.* Artículo 8.
10 *Ibíd.* Artículo 9.
11 *Ibíd.* Artículo 10.
12 *Ibíd.* Artículo 11.
13 *Ibíd.* Artículo 12.
14 *Ibíd.* Artículo 13.
15 *Ibíd.* Artículo 14.
16 *Ibíd.* Artículo 15.

Los comités de ética deberán ser promovidos por el Estado en una configuración multidisciplinaria para considerar las cuestiones éticas, jurídicas y sociales planteadas por las investigaciones sobre le genoma humano y sus aplicaciones.[17] De manera general entonces se juzga prudente la aparición de comités de bioética que pueden tener efectos jurídicos por las materias sobre las que tendrían capacidad de opinar, es decir, por la influencia que la doctrina puede tener en el Derecho. También, dentro de los fines generales de la investigación deberá haber una promoción de la solidaridad y del fomento de la investigación de las enfermedades raras, las endémicas y que afectan a una parte importante de la población.[18] Así los fines que se orientan sobre la disminución del sufrimiento y el fortalecimiento de la salud pueden ir, o no dirigidos a la solución de enfermedades endémicas de origen genético, pues solo en estos casos, se exige la promoción del Estado.

Del mismo modo, debe haber un esfuerzo estatal para fomentar la difusión del conocimiento sobre el genoma humano y favorecer la cooperación científica y cultural que tiene especial importancia entre países de diferente nivel de desarrollo.[19] Los Estados, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, deberán esforzarse por fomentar medidas destinadas a evaluar los riesgos y ventajas de la investigación sobre el genoma humano y prevenir los abusos, fortalecer sus capacidades de investigación de acuerdo a sus problemas puntuales, sacar provecho de las investigaciones en pro del progreso económico y social general y fomentar el intercambio de conocimientos en los campos de la biología, la genética y la medicina.[20] El compromiso legal se cifra en tomar medidas adecuadas para promover los principios de la norma internacional a través de la investigación la educación y la formación en campos interdisciplinarios para todos los niveles y particularmente para los responsables de las políticas científicas.[21] Así como tener las medias adecuadas para informar a la sociedad las cuestiones fundamentales relacionadas con la defensa de la dignidad humana en contextos de investigación biológica, genética y médica y a favorecer los debates abiertos.

Por otro lado existe una normatividad especial para los datos genéticos humanos presente en la Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos que tiene por función hacer respetar los principios y derechos fundamentales en torno a la administración de esta información. Esta legislación se aplica también a los datos proteómicos humanos (es decir de las proteínas humanas) y a las muestras biológicas (es decir a los tejidos o células de los que puedan extraerse datos genéticos). En este documento existe un especial interés en que los datos genéticos humanos sean asociados a una persona, disociados (cuando la identidad de la persona se remplaza por un código) y los datos irreversiblemente disociados cuando una información genética no es asociable por ninguna vía con una persona particular.[22] Los datos genéticos humanos pueden tener información sobre enfermedades o disposiciones a adquirir

17 *Ibíd*. Artículo 16.
18 *Ibíd*. Artículo 17.
19 *Ibíd*. Artículo 18.
20Ibid. Artículo 19.
21 *Ibíd*. Artículo 20.
22 Unesco. Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos de 16 de octubre de 2003. Artículo 2.

enfermedades de una persona o un grupo social o familiar, que pueden ser conocidas o no antes del relevamiento de los datos genéticos, o que pueden tener importancia cultural, por lo que deben ser objeto de protección.[23] La recolección de datos exige determinados fines como el diagnóstico y asistencia sanitaria, la investigación médica que incluyen los casos de epidemiológicos, arqueológicos o antropológicos, para medicina forense (en general sometidos a la legislación penal y civil y al curso de sus investigaciones) y los compatibles con la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos y los restantes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.[24]

La administración de los datos referidos deben ser objeto de discusión social y con comités de ética, así como con los donadores de las muestras biológicas a quienes ademas del consentimiento se les informará el objetivo de la recolección de muestras, con los posibles riesgos y consecuencias que puedan estar asociadas.[25] Por otro lado el artículo 8 de la DIDGH abre la posibilidad de que los representantes legales otorguen las autorizaciones, atendiendo la opinión del menor de edad conforme a su grado de madurez y en el caso de la asistencia sanitaria, siempre de las muestras de los menores o adultos incapaces se deriven resultados importantes para la salud de la persona y cuando corresponda a su interés superior. Cuando se trata de autorizaciones para investigación se puede revocar el consentimiento a menos que los datos estén disociados de manera irreversible (es decir cuando por razones de las prácticas concretas en la investigación o éticas se haga imposible la vinculación de un dato genético o una muestra con la identidad de un sujeto), la retractación no puede generar perjuicio o sanción para la persona interesada. Consecuentemente si hay datos asociados o disociado pero de manera reversible no pueden ser usados si hay retractación del consentimiento, algo similar debe para si no es posible determinar los deseos de una persona o si los datos no sean factibles o seguros. En estos casos los datos deberán ser irreversiblemente disociados o ser destruidos.[26] De esta manera existe en general la imposibilidad de obtener de un lado datos para investigación (no de pruebas diagnósticas) genética de menores de edad o adultos incapaces, así como de personas que tengan datos asociados o disociados pero no de modo irreversible y se hayan retractado.

Cuando existan datos genéticos o proteómicos humanos para investigación habrá la posibilidad de ser informado del resultado de la investigación si los datos no están irreversiblemente disociados.[27] Solo por razones de orden público, salud o seguridad nacional podría producirse la pérdida del derecho a tener acceso a datos genéticos asociados para una persona.[28] Los datos no deberán ser entregados a terceros sin autorización o cuando se trate de datos de interés público y compatible con el derecho internacional de Derechos Humanos, los datos de investigaciones no deben estar asociados y estando disociados debe tomarse medidas para asegurar la privacidad de los titulares de los datos disociados de manera reversible y solo si es necesario para la investigación y de ser necesario únicamente por el tiempo indispensable para cumplir

23 *Ibíd*Artículo 4.
24 *Ibíd*. Artículo 5.
25 *Ibíd*. Artículo 6.
26 *Ibíd*. Artículo 9.
27 *Ibíd*. Artículo 10.
28 *Ibíd*. Artículo 13.

la función que justificó su recolección.[29] Así los datos no pueden ser usados con una finalidad distinta de la que justificó su recolección a menos que exista consentimiento para esa otra finalidad o por razones de orden públicos compatibles con la legislación internacional de Derechos Humanos.[30] Las muestras biológicas pueden utilizarse para obtener datos genéticos o proteómicos si media al autorización de un comité de ética conforme al artículo 6-b cuando se ocupen para investigación de importancia médica y científica, es decir en contra del principio general de la consentimiento .[31] Por otro lado la circulación transfronteriza de los datos la difusión de los conocimientos mediante la cooperación orientada a la investigación o a la promoción del conocimiento de manera general es posible si los datos están irreversiblemente disociados, proponiéndose determinados objetivos cuando de la utilización de los datos genéticos humanos deriven beneficios que en general se ocuparían en atención en salud y en la inversión en investigación.[32]

Como es evidente hay prácticamente un desarrollo del nivel de un código en ciertos puntos en el contexto internacional que atiende a proteger la intimidad conforme a si es posible saber la vinculación de un determinado dato genético, proteómico o una muestra de tejidos o células a una persona, si este dato está asociado o puede asociarse a una persona. También las condiciones en que deben producirse los consentimientos, las excepciones o de manera general las excepciones para que se produzcan consentimientos tienen un desarrollo que introducen las razones generales por las que podrían producirse al tiempo que casos puntuales que se alejan de los márgenes que planteaba inicialmente el Código Nüremberg.

Finalmente la *Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos* de 2005 retorna a la posición de plantear normas no solo sobre los datos y las investigaciones genéticas, en ese sentido su tema coincide con la generalidad del tratamiento de los temas del Código Nüremberg. Creada para generar un marco de principios y procedimiento de guía para los Estados y los particulares conforme con el respeto de los Derechos Humanos y para resaltar la importancia de la investigación científica, promoverla y generar diálogos sociales sobre ella, la Declaración sobre Bioética retoma la dirección existente en las declaraciones anteriores sobre el tratamiento de los datos, los criterios de consentimiento, la prevalencia de los intereses de los sujetos sobre incluso la investigación[33] y otros temas, pero en un tono del que se deduce la aparición de menos obligaciones internacionales. Por ejemplo en el artículo 4 se afirma que las investigaciones "deberían" potenciar al máximo los beneficios directos e indirectos para los pacientes, los participantes en las investigaciones reduciendo hasta donde sea posible los efectos nocivos en toda actividad médica de investigación o diagnóstico. Partiendo de que hay una diferencia entre usar una expresión como "deberán" y "deberían", pues en un caso se establece una obligación y en otro se usa un modo potencial del verbo, o un tiempo hipotético, referido a una obligación. En el primer caso la expresión sería de orden jurídico, en el segundo sería una hipótesis.

29 *Ibíd*. Artículo 14.
30 *Ibíd*. Artículo 16.
31 *Ibíd*. Artículo 17.
32 *Ibíd*. Artículo 18 y 19.
33 Unesco. Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos del 19 de octubre de 2005. Artículo 3.

Hacer hipótesis sobre el Derecho no es Derecho, puede ser doctrina probable, incluso ética, por lo que el nivel que se plantea la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de 2005 retomaría el nivel de vinculatoriedad del Código de Nüremberg. Sin embargo los usos del lenguaje potencial no se extienden a toda la declaración, por ejemplo el respeto a la autonomía[34] y el consentimiento informado[35] se expresa como una obligación o principio internacional con los efectos normativos normales para estas declaraciones, abriendo la posibilidad de la existencia de consentimientos colectivos cuando procedan, cosa que no implica la falta de consentimiento informado de cada individuo.[36] Las reglas del consentimiento informado en el caso de esta declaración establece una protección especial para las personas que no están en capacidad de darlo y estableciendo el principio de que debe haber un beneficio para ellas en las investigaciones o prácticas médicas, así como que excepcionalmente se podrán dar sin el beneficio directo del paciente, cuando el beneficio sea de la ciencia y con la reducción máxima de los riesgos para el paciente o participante.[37] El respeto que "debería" tener la privacidad en las actuaciones médicas o de investigación es asimilable al existente en el caso de los datos genéticos.[38]

Por otro lado la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de 2005 introduce en el ámbito de la bioética, y como parte de los instrumentos internacionales en bioética, normas sobre diversidad cultural, además de las tradicionales sobre igualdad y no discriminación.[39] Esto en el fondo supone la creciente necesidad de una lectura sistemática del tema con otras áreas de la legislación que presentaba las Declaraciones anteriores sobre bioética. Estas declaraciones supondrían determinados aspectos de los derechos de segunda generación en referencia a la salud, al saneamiento básico y la reducción de la pobreza o el analfabetismo,[40] con el derecho al desarrollo en el contexto internacional,[41] con la reglamentación internacional relacionada con los recursos genéticos y la protección al medio ambiente,[42] contra el crimen, sea este organizado o no[43] o la educación.[44] En general se trata de temas que impregnan de manera reiterada tanto en las actividades de cooperación internacional[45] y que no dejan de impactar en la tradicional importancia que se otorga en bioética a los comités de ética[46] y a la necesaria y también persistente aparición de la necesaria valoración del riesgo.[47] Y resaltando en todo caso que de manera general la legislación sobre bioética introduce salvedades interpretativas que prohíben entender los principios consagrados como autorizaciones para em-

34 *Ibíd*. Artículo 5.
35 *Ibíd*. Artículo 6.
36 *Ibíd*. Artículo art. 6, núm. 3.
37 *Ibíd* Artículo 7, lit. b.
38 *Ibíd*. Artículo 9.
39 *Ibíd*. Artículo 10, 11 y 12.
40 *Ibíd*. Artículo 14.
41 *Ibíd*. Artículo 15.
42 *Ibíd*. Artículo 16 y 17.
43 *Ibíd*. Artículo 21, núm. 5 y art. 27.
44 *Ibíd*. Artículo 22, 23.
45 *Ibíd*. Artículo 21, 24.
46 *Ibíd*. Artículo 19.
47 *Ibíd*. Artículo 20.

prender acciones en contra de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad humana.[48]

Así las expresiones de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de 2005 pueden entenderse como normas meramente éticas, pero en los procesos jurídicos hacen falta razones de relevancia ética para justificar una decisión y, en ése sentido, no sobra preguntarse sobre qué razón habría para no tratar las obligaciones en materia de investigación y administración de la información genética como insumo de analogías interpretativas en el ámbito de la salud.

A continuación intentaremos hacer una aplicación contextual de los principios expuestos a la atención de la reciente pandemia ocasionada por el coronavirus, intentando problematizar de manera particular las nociones relacionadas con el derecho al desarrollo y la cooperación internacional con los sistemas de salud y, en especial, intentando profundizar sobre todo el problema de la dignidad humana.

Aclaraciones metodológicas sobre los dilemas propios de la bioética – los límites de los sistemas de salud

Es posible dividir los tipos de problemas que pueden surgir en el contexto de la bioética en por lo menos tres campos según los roles funcionales que en todo caso se pueden retroalimentar de manera mutua. En primer lugar hay problemas de tipo político, entendidos estos como problemas derivados de la administración de la sociedad, la gestión de sus conflictos internos y la configuración de los sectores sociales que definen un cierto paradigma o manera de ver el mundo en las tareas referidas. En segundo lugar hay problemas del entorno investigativo, es decir, relacionados con la actividad de aquellos que tienen por tarea descubrir el modo como funciona un área de la tecnología que puede estar relacionada con los sistemas vivos, o con la aplicación práctica de esos saberes mediante algún ingenio tecnológico. En tercer lugar está el conjunto de dilemas éticos que derivan de la atención médica.

En el primer caso, de manera general los dilemas se refieren a un factor que define los sistemas políticos tienen que ver con la aceptación de la autoridad, la practicabilidad o la legitimidad que fundamenta los sistemas de tomas de decisiones que respaldan a la política. En el segundo caso el factor determinante tiene que ver con la definición de la adaptación a la verdad de los sistemas de investigación o aplicación tecnológica que sostiene la utilidad de las actividades científicas. En el tercer caso los dilemas se relacionan con la manera como las actividades previas impactan en la salud de las personas que es el área de nuestro interés. Aceptación de la autoridad, adaptación a la verdad de la investigación y utilidad o provecho sobre la salud marcan, según el caso, los límites de los sistemas que nos planteamos. Es decir hay problemas políticos, científicos y prácticos en su orden de exposición. Y es así porque la respuesta a una determinada cuestión define el código de un sistema y el código incide en los propios límites de un sistema social para el neofuncionalismo implicado en la teoría de sistemas, dicho de otra manera y a manera de ejemplo una investigación es científica si satisface el modo como se reconoce la verdad en una disciplina, tan pronto eso no pasa, se podría decir que esa comunicación no es científica, no refiere al código de la ciencia.

48 *Ibíd.* Artículo 28.

3. Problemas y dilemas políticos de la bioética

Es posible que algunos temas no sean, sin embargo estrictamente políticos, pero en la primera categoría caben mejor que en otras categorías, por ser la política una esfera de privilegiada de la discusión social en donde las transformaciones dirigidas conscientemente de la propia sociedad pueden abordarse. De esta manera por ejemplo el mercado de valores, o las perspectivas de crecimiento de las bioindustrias[49] serían discusiones aplicables a la esfera política.

De esta manera la discusión sobre la comunicación genética, definida así por ser eventos comunicativos masivos alimentados por la investigación genética y no por ser eventos de comunicación propios de la propia ciencia genética, y la confusión que se produce sobre la biotecnología al producirse el traslado de comunicaciones un sistema social a otro sería comunicación política.[50] En esas comunicaciones que son vehículo de noticias sobre productos de la biogenética como artefactos culturales (en tanto que ni la oveja clonada Dolly ni el maíz Bt se autoanuncian) y que son procesados por cada área o sistemas social de acuerdo a la manera como tal sistema procesa la información, se producirían diferencias de valor entre los sistemas sociales. La comunicación genética reproduciría las diferentes perspectivas morales que podrían surgir con la reproducción de actividades sociales, técnicas y profesionales en un mercado en expansión (división del trabajo) que ya con anterioridad fue objeto de discusión en la sociología de Durkheim.[51] La comunicación genética y el efecto de la torre de Babel bíblica, tanto en el mundo moral como en los propios parámetros de la comunicación dentro de la sociedad, sería un problema político, por más que la propia política trate el problema como propio de la búsqueda de aceptación de un proyecto de poder.[52]

También el diagnóstico de la sociedad presente como afectada de manera general de un entronque negativo entre la razón instrumental política y tecnológica, que conducía a una represión política y psíquica hecha por la escuela de Frankfurt,[53] debiera introducirse como un tema de la bioética política en lo tocante con la salud o los temas pertinentes del medio ambiente. Y las distinciones entre pragmática, como definición de medios para fines morales predeterminados, así como la interpretación de la moral como la definición de los fines y valores personales y ética, tendría incidencia en ciertas discusiones políticas. Del mismo modo la superación del ámbito de lo justo en la interpretación de Habermas, o el imperativo categórico kantiano, y sus efectos en la discusión sobre la ética en una sociedad con variedad de posiciones morales, también debieran ser introducidos en el terreno de la política.[54] Las posibilidades de una teoría de la acción comunicativa (producto de una suerte de segunda Escuela de Frankfurt) para ofrecer opciones de solución en el terreno de la discusión social sobre problemas en contacto con la bioética tendría una relevancia política directa y no depende como

49 Marcelo Arnold, La comunicación genética desde la perspectiva de los sistemas sociales, *Acta Bioética*, año VII No. 1, (2002), 68.

50 *Ibíd*., 75.

51 Fernando Uricochea, *La división del trabajo y organización social*, Editorial Norma. 2002, 198.

52 Marcelo Arnold. *Ibíd*. 79.

53 George Friedman, *La filosofía de la Escuela de Frankfurt*. Fondo de cultura económica, México 1986, 208.

54 Eduardo Díaz, "De moralidad y eticidad. Dos dimensiones para la bioética", *Acta Bioética*, año VII No. 1. pp. 9-21 (2002), 16.

los casos recién referidos de el uso o no de una distinción. O dicho de otra manera, las discusiones sobre la ética del discurso y posibilidad de pensar la bioética como un discurso puente (pontificial) generador y de diálogos bajo un conjunto de opciones del sentido común o "mundo de la vida", que en alguna medida siempre alcanzaría a los participantes dentro de una discusión concreta, se introduce por derecho propio en el centro de las discusiones políticas que conectarían sistemas.[55]

En este terreno también están las discusiones más tradicionales en torno a los modelos de salud como la intervención de actores privados en la satisfacción de prestaciones en salud, posición que varios autores relacionan con la influencia del Banco Mundial en el enfoque triple para las políticas públicas, que recomendaba tal participación en los años noventa del siglo XX.[56] Se trata de debates que también hacen intervenir los beneficios de determinados sectores del sistema financiero y de la industria farmacéutica y que ha dado lugar a que se hable de la medicalización excesiva de la salud, caracterizada por intervenciones superfluas o de alto costo y bajos beneficios.[57] Estos modos de abordaje siempre han hecho hincapié en los posibles los efectos negativos de las políticas económicas de los noventa en la equidad y el desempeño de los indicadores de pobreza, ámbitos que de manera creciente se admiten como incidentes en la propia salud pública, que han significado la aparición de visiones que se proponen una bioética social, en parte relacionadas con publicaciones de la OMS.

Además de estos casos, por la tendencia de esta esfera a ser más general, debe incluir las propias dudas sobre si un problema debe ser entendido dentro del terreno de lo político o de lo asistencial. Efectivamente en algunos momentos una discusión sobre cómo se privilegia una prestación o la atención de la salud de un paciente, bajo los criterios que se piense que son más idóneos para el caso, podrían servir para justificar un modelo de salud que hipotéticamente sea destinatario de menos recursos que los que correspondería atendiendo el nivel económico de una nación. De esta manera la escoger en el terreno de la atención puede ser un dilema que deriva de no otorgar los recursos necesarios en el terreno de la administración de un sistema de salud, asunto que deja ver la discusión sobre la justicia implícita en la definición de un modelo de salud de la que tratan algunos autores.[58]

En parte incluso los problemas propios de la atención, por otro lado, se convierten en dilemas públicos cuando un problema entendido como la prevalencia de un problema médico puede ser descrito como un problema de acceso a determinada tecnología, por ejemplo en el caso de las nuevas tecnologías genéticas,[59] pero en general cuando la falta de acceso aplica a cualquier prestación médica.

También en parte este cambio de posible descripción derive de una socialización de un problema causado, por ejemplo, como efecto de la actuación de una organiza-

55 Fernando Lolas, "Ciencias sociales empíricas y bioética. Reflexiones de circunstancia y un epílogo para latinoamericanos", *Acta Bioética*, año VII No. 1. pp. 47-55, (2002), 49.

56 Herrera, A., García, R. y Herrera, K. "La encrucijada bioética del sistema de salud colombiano: entre el libre mercado y la regulación estatal", *Revista de Bioética y Derecho*. No. 36, pp. 67-84. ISSN 1886-5887, (2016)

57 Penchaszadech, V "Bioética y salud pública", *Revista Iberoamericana de Bioética* No. 7 pp. 01-15. ISSN 2529- 9573., (2018), 6.

58 *Ibid*., 8.

59 "Bioética y salud pública: al cruce de caminos", *Acta Bioética*, año X, No. 2. pp. 227-233, (2004), 230.

ción gremial de profesionales de la salud organizadas en muchos casos para limitar la importancia dentro de los sistemas de salud de los dueños de determinadas infraestructuras de atención. Así las cosas, las organizaciones profesionales tanto como los propios comités de ética médica e, incluso, de bioética referidos en la legislación internacional hacen reaparecer el problema de la política como oportunidad de transformaciones sociales, incluso en contextos de discusión sobre la atención en salud, siempre que una discusión pueda superar los límites definidos para cualquier sistema de administración de la salud.

Un problema definitivo en este sistema tiene que ver con la **dignidad** y de los variados significados en la legislación internacional[60] tanto como la importancia admitida para este criterio en el terreno jurídico, sobre todo porque parte de las realizaciones concretas en normas y en prácticas sociales depende de contextos culturales variables, con lo que la posibilidad de la diversidad de morales se introduce incluso en el terreno de los valores con reconocida importancia. Este evento es razonable en el terreno del Derecho internacional, porque lo contrario implicaría que la definición de los órganos legislativos nacionales o estatales (en el caso de las federaciones) no tendrían función alguna que realizar. En todo caso, no deja de ser evidente que aún las discusiones más tradicionales como los valores que sustentan un desarrollo tecnológico o el contexto cultural que alza a la tecnología como una amenaza para la libertad humana (Escuela de Frankfurt) no pueden dejarse de lado.

Problemas y dilemas investigativos de la bioética

Un problema evidente dentro de una indagación sobre la bioética es que la producción sobre las condiciones de investigación en general y de las relaciones de la investigación con un sistema social para el caso concreto no es tan amplia en el terreno de la academia. Es decir, la legislación internacional se concentra de manera importante en el problema de la bioética en la investigación, la definición indirecta y amplia de la dignidad relacionada con el consentimiento informado y la valoración, en algunos casos, de los riesgos de la investigación y sus beneficios, generando más normas que en las otras esferas donde se producen dilemas. En este caso como en otros la Dignidad marca de manera transversal todas las discusiones en torno a la bioética y, conforme a lo ya citado, esto implica que, de acuerdo a cada contexto cultural la regla general del artículo 28 de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de 2005, cambia. Así, las restricciones a la investigación genética y médica se adaptan a las comprensiones sociales en torno a la dignidad y el alcance que se reconoce en concreto a cada derecho humano.

Lo anterior no implica que sea imposible discutir los principales dilemas dentro del contexto de la investigación médica por tratarse de dilemas con una contextura distinta en cada caso. No obstante el esfuerzo requiere revisar el modo como varios factores inciden en el problema social de la investigación biotecnológica. Veamos por ejemplo esta posición presente dentro de la literatura sobre filosofía de la tecnología:

> La idea de los artefactos como objetivaciones de las intenciones y valores humanos reinstaura antiguas concepciones según las cuales lo que sea cada cosa conecta con un

60 Marín, L . "En torno a la dignidad humana como fundamento de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO". *Revista de Bioética y Derecho*. No. 31, pp. 17-31. ISSN 1886-5887, (2014).

> cierto valor. Paradójicamente, la idea es coherente con dos actitudes muy diferentes en cuanto al tipo de valores que son encarnados y objetivados a través de los objetos técnicos: para muchos, no hacen sino conformar un espacio valorativo en el que se imponen todos aquellos valores ligados al éxito instrumental, como la eficiencia, y configuran un modo de vida funcional; para otros, los mismos artefactos incorporan valores, en el sentido en que efectivamente ciertas propiedades de valor ético, político o cultural cobran vigencia y fuerza vinculante a través de los mismos objetos (recuérdese el ya viejo debate sobre si los artefactos tienen política que suscitó en su día L. Winner y cuya resolución está lejos de estar sanjada).[61]

Valdrá en este contexto intentar aclarar algo las expresiones transcritas: en el repaso sobre la discusión filosófica en torno a los objetos tecnológicos se dejan ver valores de carácter cultural. Existe una cultura en torno a los objetos, una cultura que incluye la manipulación de la materia, la construcción de condiciones industriales en su entorno, la incorporación de determinado valor simbólico y práctico de los objetos tecnológicos. Un automóvil por ejemplo, está destinado a una función preferente, bien sea al trabajo, al esparcimiento o al deporte. Su existencia está acompañada de una infraestructura destinada a aprovisionar al vehículo de combustible, y el conjunto de sus características tienen una comprensión cultural y varía según el contexto en el que se encuentre el vehiculo. Un vehículo puede tener una connotación política, puede o no ser de bajas emisiones y ser más o menos negocio para los vendedores de combustible y en la cadena de actividades productivas que le corresponde. Son tantas las condiciones que fácilmente se llega a la conclusión de que es muy difícil pensar en una tecnología totalmente neutra de elementos culturales y por lo mismo de valores socialmente mediados.

Si un sistema de valores está detrás de cualquier producción tecnológica, cabe preguntarse: ¿en qué sistema de valores estará imbuida la tecnología necesaria para los diagnósticos genómicos, las terapias génicas, los implantes orgánicos o los desarrollos de farmacogenómica? O en otro contexto ¿qué valores configuran la comida genéticamente modificada? Lo que incluye también cuestiones como qué variables políticas inciden en inventos como la bacteria capaz de alimentarse de petróleo (propiedad de General Electric), las hormonas genéticamente producidas, y los otros organismos genéticamente modificados como el *oncomouse* (ratón modificado para investigaciones en cáncer). Los anteriores problemas, revisando una pequeña lista de fenómenos tecnológicos que nos ofrece Arnold,[62] también deben incluir la consideración de problemas propios del mercado para estos productos tecnológicos, como se ha producido en otros, porque se puede generar una suerte de obsolescencia programada (el caso de las bombillas de filamento). También puede haber una tendencia a capturar un mercado, mediante el diseño de los objetos tecnológicos que solo interactúan bien con otros dispositivos de la misma marca (como ha sido el caso de determinados productos electrónicos e informáticos).

Ciertamente se puede afirmar que algunos de estos problemas son en realidad políticos, lo que no deja de ser cierto. Pero al tiempo, si el resultado tecnológico es

61 Vega, J. "Estado de la cuestión: Filosofía de la tecnología" en *Theoria*: 24:66. pp. 323-341., (2009). 336.

62 Marcelo Arnold, La comunicación genética desde la perspectiva de los sistemas sociales, *Acta Bioética*, año VII No. 1. pp. 55-67 (2002), 69.

la culminación de un proceso de investigación y desarrollo, sin descontar en algunos casos problemas propios de la implementación industrial, es evidente que en muchos puntos los problemas económicos o políticos pueden forzar los márgenes de las investigaciones y las actividades anexas, hasta convertirse en restricciones internas en la investigación, orientadas en determinados puntos a controlar un mercado, eliminando la competencia y forzando al consumidor mediante estos mecanismos, eliminando incidentalmente el consentimiento desde el entronque técnico y económico.

Problemas y dilemas de la bioética en la atención sanitaria

En el terreno de la atención sanitaria han surgido un conjunto de dilemas que han alimentado un grupo más nutrido de investigaciones sobre la bioética, pero que no necesariamente parecen haber avanzado más allá del planteamiento de los dilemas iniciales y algunos avances sobre su posible resolución. En estos casos podría haber una intervención más resuelta de la justicia para aportar vías de valoración en diferentes contextos jurídicos.

En alguna medida la propia dignidad humana, igual en todos los individuos de la especie, conduce en el caso de ciertos autores a desechar diferentes criterios de preferencia en determinadas prestaciones de los sistemas de salud. Así, si una persona tiene hijos, no por ello significa que otra persona sin hijos pueda recibir menos atención, aún en contextos de restricción de recursos. Tampoco la dignidad está relacionada con la edad, por lo que escoger tratamientos de acuerdo con la edad puede vulnerar la noción de dignidad humana. Del mismo modo la eficiencia y la eficacia de un tratamiento en algunas circunstancias puede dirigir, ante la diversidad de vías de acción a las que recurrir, a una resolución particular; pero en algunos casos la falta de recursos llega a dirigirse en contra de la autonomía médica, con lo que en el fondo un problema de atención puede escalar a un dilema político. También en este terreno se ofrece la oportunidad de plantear la pregunta sobre si en los casos de hábitos de vida negativo es posible que se genere una priorización negativa. El consumo de alcohol después de un trasplante de hígado, fumar después de una intervención vascular, el ejercicio excesivo con posterioridad a un procedimiento quirúrgico ocasionado por un esfuerzo deportivo, son casos en los que se plantea la posibilidad de priorización en el tratamiento. No obstante falta definir en concreto en qué medida los derechos fundamentales están involucrados y bajo qué ponderación de derechos es posible una resolución. Igualmente se ha tratado la priorización en casos en los que hay enfermedad por razones profesionales relacionadas con la atención de emergencias o producto de la toma de riesgos por parte de los funcionarios del sector salud.

En el terreno directamente relacionado con la pandemia de Covid, tema que deberá ser profundizado después como ya se afirmó, se han encontrado escritos que tienden a considerar la posición de los prestadores de salud y que ejemplifican los dilemas que se pueden encontrar en el contexto de los sistemas de salud social.

En estos escritos es posible ver variables de los dilemas expuestos relacionadas con la pandemia y localizadas en contextos culturales concretos, por ejemplo Ñique-Carvajal, Cervera, Díaz y Domínguez,[63] después de exponer las condiciones de la enfer-

63 Ñique-Carvajal, C., Cervera, M., Díaz, R., y Domínguez, C. "Principios bioéticos en el contexto de la pandemia" en *Rev Med Hered*. No. 31 (2020), 256. disponible en https://doi.org/10.20453/rmh.

medad derivada de la infección con el Covid-19, consideran asuntos como la falta de recursos producidos por un aumento de las necesidades del entorno del sistema de salud o el interés de ciertos profesionales por determinadas prestaciones psicológicas que ofrece el sistema de salud de manera colateral. Se expresan en este punto preocupaciones más relacionadas con las comprensiones culturales en torno a la atención de la enfermedad en términos de una gestión más o menos tácita de factores psicológicos que acompañan a la enfermedad. La dignidad en el tratamiento así vistas las cosas tiene que ver con la gestión de la angustia derivada tanto de un cuadro clínico como de una pandemia generalizada u otros sentimientos implicados con los vínculos familiares relacionados. Así, los especialistas de la salud enfrentan el problema médico conforme a modelos presentes en la cultura de la atención clínica[64] e interpretan la propia dignidad de la atención médica en conformidad con estos modelos, pero sin embargo ciertas comprensiones subrepticias siguen operando desde el trasfondo cultural sin que sean objeto directo del análisis de la atención en salud (mundo de la vida).

Los modelos expuestos por Ñique-Carvajal serían de manera general el liberal, que propende por privilegiar la capacidad de los sujetos para realizar su voluntad con el menor grado posible de obstáculos normativos o institucionales; el pragmático-utilitarista, que se guía por la utilidad de los procedimientos, aunque ciertamente la utilidad no siempre es una noción que esté desvinculado de un cierto sujeto en cierta situación. También existe un modelo sociobiológico que privilegia el equilibrio social y biológico como criterio de evaluación de las acciones y finalmente hay un modelo personalista. Los autores adjudican como característica del modelo personalista el privilegio la dignidad humana y el tratamiento de esta como fin y no como medio en la evaluación ética de las actuaciones médicas.[65]

La pandemia habría hecho imposible en muchos casos la atención de muchos pacientes porque el sistema habría resultado abrumado pero además también habría impactado en la realización de los rituales mortuorios, afectando los procesos de duelo de los deudos de los pacientes.[66] Estos efectos se habrían extendido contra la salud de los propios profesionales de la salud y contra su capacidad de sentir control sobre situaciones de alarma y generando un cierto sentimiento de abandono con respecto al conjunto social.[67] Estos efectos han sido tratados de diversas maneras por medios masivos y especialistas, pero es claro que no se ha revisado el problema de si estos fenómenos deben ser procesados institucionalmente, si comprometen a conjuntos sociales, así como los efectos de los mismos y los medios idóneos para tratarlos.

Los criterios del personalismo para intervenir tienen que ver para Ñique-Carvajal con tratar la parte enferma de un cuerpo, lo que en el fondo supone un trabajo de diagnóstico correcto; definir el mejor método para tratar con un problema, una vez se constata la existencia de alternativas; aplicar un tratamiento cuando exista una probabilidad importante de éxito; y recabar el consentimiento de un paciente bajo un criterio de proporcionalidad que evalúe los beneficios y daños que es posible esperar

v31i4.3860.

64 *Ibíd*. 260.

65 *Ibíd*. 261.

66 *Ibíd*. 262.

67 *Ibíd*. 263.

de un procedimiento.[68] Bajo estos principios y con la interpretación hecha por los especialistas en Perú los pacientes que tuvieron mayor prioridad fueron aquellos que más necesidades de atención tuvieron o aquellos que tenían más riesgos de no superar la enfermedad. Se puede notar acá, las diferencias de evaluación en parte por el olvido del problema de las posibles restricciones dentro de un sistema.

Efectivamente, aunque un problema de restricción puede ser resultado de una asignación de recursos que puede ser objeto, según el caso, de una justificada crítica; también puede ser el resultado de una situación inesperada o tan improbable que resultara de difícil pronóstico. En segundo lugar, precisamente porque la evaluación es una actividad que requiere ciertos recursos profesionales y en ocasiones materiales, la situación que resultaría más difícil de pronosticar es aquella que no se intenta pronosticar. Estas consideraciones justifican de un lado que se proponga como el tema preponderante en el terreno de la atención en salud la priorización de la atención, con independencia de que en cierto sistema se goce de más recursos que en otro, así como que parte de la actividad de la priorización tiene que ver con la definición de riesgos, cuestión que también, aunque en el ámbito de la epidemiología, tiene cabida en el terreno de las políticas públicas en salud.

Otro problema que se produjo y posiblemente requiera otro tratamiento en este documento tiene que ver con que la propia pandemia afecto los límites del sistema de salud. Efectivamente el problema de las decisiones para priorizar pacientes se transforma en el problema de los riesgos para los mismos empleados de la salud, y la priorización se transforma en la manera en que los propios profesionales dedicados a enfrentarse a la enfermedad pueden o no lidiar con los riesgos. Efectivamente algunos escritos tratan el problema de la priorización de manera especial, es decir, incluyendo dentro del análisis las situaciones que afectaban a los propios profesionales de la salud.[69] El problema que enfrentó el trabajador de la salud en el contexto de la pandemia se refirió sobre todo a la transformación repentina de su posición en la sociedad respecto de su labor y responsabilidad. Tanto el temor, por ser un posible vector del virus, como el ser receptor en muchos casos de la incertidumbre de sectores sociales, por ser el destinado a enfrentar las peores consecuencias del virus, incidieron en la vida de los profesionales de la salud. De un lado algunos especialistas cedieron al temor por ellos y sus familias renunciando, por otro lado, determinados profesionales de la salud ignoraron el peligro ocupando una posición heroica, asumiendo riesgos posiblemente excesivos, y cediendo a una posición idealizadora originada en sectores de la sociedad y percibida por el personal de salud.[70]

En un caso o en otro la sociedad se dejó conducir por un cierto rito social o, para ser más precisos, un marco, que dirigía tanto el comportamiento como los sentimientos compartidos por sectores de la comunidad que, se veía afectada por el temor a la pandemia. Como es posible verlo, las precauciones en la pandemia saltaron los márgenes de la atención médica común circunscrita a los recursos destinados al sistema de salud y, por otro lado, los propios riesgos en los que el sistema de salud en parte

68 *Ibídem*.

69 Ledesma, F., Del Valle, M., Cúneo, M., Pérez, G., Martínez, M., Albano, L., De Grandis, G., Cudeiro, P., Repetto, S., Orsi, C., Cohen, D., Selandari J., y Barceló, A. "Bioética en tiempos de pandemia", *Arch Argent Pediatr* 118(6): pp. S183-S186 (2020).

70 *Ibíd*. 184.

debía incurrir se transformaban en riesgos sociales, y en el origen tanto de un peligro percibido por las comunidades, o del comienzo de actos discriminatorios contra el personal médico.

En el interior de determinados contextos involucrados en la atención en salud se produjo la pregunta sobre cuáles eran los límites al deber del personal médico en la atención de la pandemia, y en parte la posible respuesta fue proveída por la vieja discusión aristotélica en el sentido de proponer el valor como un concepto que debiera operar como un mediador de la acción, un criterio que pudiera permitir definir cuando un plan de acción general era muy poco comprometido o demasiado arriesgado.[71] Dicho de otro modo, ni muy timoratos ni muy valientes. En parte la propia actitud de los profesionales podría tener, bajo la caracterización propuesta en este documentos, una cierta relevancia política porque en parte la consecuencia de una actitud moderada para ser conforme a un valor también estaba implícita la conclusión de algunos autores en el sentido que un profesional no puede asumir riesgos si no tiene los equipos y las condiciones adecuadas. Así, en parte la atención en casos de pandemia tiene que ver con que la vida de los propios profesionales de la salud merece tener un grado de valor igual a la vida de sus pacientes y que no se trata de que sus esfuerzos sean exclusivos, es decir, que no implique su esfuerzo la falta de esfuerzo de otros sectores de la sociedad.

Por otro lado los desarrollos jurisprudenciales en muchos casos se orientan a proteger a poblaciones excluidas de la atención como en el caso Yakye Axa vs. Paraguay[72] o para definir los alcances de la dignidad en sistemas particulares como en la Sentencia T-401/92,[73] los casos no tienen que ver directamente con la pandemia pero marcan el nivel de desarrollo de la acción internacional en torno a la misma. Dicho de otra manera la jurisprudencia, incluso la internacional define el margen de la acción social dentro de los estrictos límites de los Estados y las opciones de operación internacional efectiva no están presentes ni en la jurisprudencia ni en la práctica concreta de los Estados.

Análisis y conclusiones

De los datos expuestos en los apartados anteriores se concluye rápidamente que hay una preponderancia del desarrollo de la ciencia biotecnológica en manos de actores privados con incidencia internacional. Dicho de otra manera el desarrollo de gran parte de la ciencia médica y biomédica se realiza por actores no estatales, mientras que el Estado como mucho regula los límites a estos actores. Esto significa que sólo una parte de la legislación internacional ha impactado en la vida social y que los Estados no usan de manera importante un conjunto de mandatos éticos y políticos ins-

71 *Ibíd.* 185.

72 García, S. "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Vida e integridad" en el seminario Hacia un instrumento regional interamericano sobre bioética (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad acional Autónoma de México/Université Paris Val-de-Marne, Faculté de Droit, Centre d'observation et de recherche sur la responsabilité et l'autorité (CORRA)/ Comisión Nacional de Bioética, México, 6, 2007). Disponible en www.juridicas.unam.mx

73 Velasco, Y. "La dignidad humana como valor, principio y derecho en la jurisprudencia constitucional colombiana" en *Criterios, cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, Vol. 6, No. 1 enero-junio, (2013), 96.

critos en los tratados internacionales. El caso más importante es la investigación y producción de conocimiento con ocasión de la pandemia de Covid iniciada en el año 2019, conocimiento que se hizo necesario para la superación de la crisis y que se dejó en manos de actores privados. Esto significa en última instancia que si se consulta la literatura sobre el tema, los efectos de las características más importantes de las prácticas modernas relacionadas con el conocimiento vienen de manera incremental dejando de lado, en la mayoría de los casos, la acción del Estado. Las prácticas modernas relacionadas con mucho de la producción y desarrollo del conocimiento de punta están en manos de actores privados y el Estado tiene un papel en estos casos más o menos secundario. El Estado así, bien se ocupa de la atención, aplicando un conocimiento en muchos casos en manos de los privados, bien de la conservación de los saberes que devienen públicos mediante los sistemas educativos que, por otro lado, proveen de la preparación científica que después será insumida por las empresas de distinto tamaño. En todo caso la cooperación para el desarrollo, o la acción conjunta de los Estados para el desarrollo de la ciencia así como la posible participación de las diferentes comunidades o sectores sociales y académicos en la orientación de la investigación, son normas éticas que no se ven mayormente desarrolladas.

Este fenómeno conduce a su vez a otra consecuencia. El Estado como entidad de nacimiento y desarrollo atado a la política y vinculado por eso mismo con las definiciones éticas, tiene una incidencia secundaria sobre la producción científica en torno a la biotecnología. Esto supone que de los dos tipos de razonamiento, el que busca una aplicación instrumental o el que busca un acuerdo ético, se privilegia el instrumental. Dicho de otra manera, el que el Estado se desentienda de la producción de conocimiento en torno a la biotecnología médica, hace que la propia modernidad esté de manera creciente quedando circunscrita a la razón orientada a resultados utilitarios sobre la razón ética, y la razón ética, va siendo desalojada de la practica social moderna o va perdiendo importancia a la hora de incidir en la vida social. De esta manera el Estado solo aparece como consumidor de tecnologías orientadas a la maximización del beneficio y, las opciones médicas que pudieran privilegiar la eficacia o la eficiencia tienden a ser menos accesibles en el mercado si los actores privados nacionales o internacionales no se interesan en ellas.

A consecuencia de lo anterior, encontraremos sin duda efectos sobre los derechos humanos ya que los mismos dependen de consideraciones que refieren a un uso de la razón ética y no instrumental (entiéndase la primacía del sujeto sus derechos inalienables y la materialización en un Estado del principio pro homine). Entonces la investigación que deje de lado la razón ética en el fondo supone que la ciencia y su producción deja a los derechos humanos como un límite lejano a su actividad y que sólo es eficaz si un Estado es capaz de hacer cumplir tal límite.

La importancia de la tecnología y su impacto en los temas de bioética no solo puede ser agotado mediante un análisis de las transformaciones que la tecnología ha introducido en la sociedad sino, y en muchos casos de manera importante, en la manera como el diseño impone un cierto tipo de desarrollo tanto como un determinado tipo de integración en modelos de acción social que pueden preexistir a la aparición de la tecnología, al caso en concreto los modelos de política pública con enfoque de Derechos Humanos. La tecnología tampoco puede ser vista como el origen de deter-

minadas dinámicas sociales sin hacer referencia a fenómenos autógenos dentro de la configuración de la sociedad que pueden producir dinámicas que vulneren valores sociales en medio de un desarrollo tecnológico deficiente o, incluso, por efecto de un desarrollo tecnológico pobre.

Capítulo xix

Derecho a la educación y a una vida libre de violencia: confianza y seguridad en estudiantes violentados de Sayula, Jalisco, México

Lorena Martínez Martínez, Margarita Cantero Ramírez, Marco Antonio Santana Campas y José Cruz Guzmán Díaz

Resumen

Las niñas, niños y adolescentes suelen padecer distintos tipos de violencias en sus entornos afectando la confianza que depositan en quienes les rodean y la seguridad que sienten en los lugares donde desarrollan sus actividades diarias, entre los cuales sobresale la escuela y el hogar siendo transgredidos derechos como a la educación y a una vida libre de violencia. El objetivo planteado fue identificar dónde se sienten seguros y en quiénes confían los menores de edad del municipio de Sayula, Jalisco que han sufrido algún tipo de violencia. Se realizó un estudio descriptivo utilizando datos obtenidos en la Consulta Infantil y Juvenil 2018 con 1,354 participantes entre 6 a 17 años (M= 11.78, DS= 3.324). Los resultados mostraron que los menores de edad han sufrido violencia (p<0.01 y d pequeño), principalmente física (89.50%) y verbal (84.40%), provienen de hogares nucleares (91.80%, p< 0.05 y d pequeño), suelen confiar más en su familia y se sienten más seguros en su casa (92.10%, p<0.001 y d moderado). Lo cual invita a reflexionar sobre el actuar de distintos actores sociales (autoridades gubernamentales y educativas) respecto a garantizar sus derechos humanos.

*Palabras clave***:** Derecho a la educación, vida libre de violencia, estudiantes violentados, Sayula, alisco

Introducción

El derecho a la educación es un derecho humano social de segunda generación, mismo que se encuentra ligado con el derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal, en particular de los estudiantes, niñas, niños y adolescentes. Dentro de esta perspectiva se trabaja por una adecuada convivencia para el desarrollo de procesos de aprendizaje que permitan evitar, disminuir y de ser posible erradicar la violencia en distintos contextos entre ellos el escolar y familiar.[1, 2] Además, por medio de dicha convivencia se "aprende a convivir" en sociedad y resulta un medio para fomentar una cultura de paz. Aunado a ello es necesario actuar como sociedad y

1 Cristina Perales Franco. 2019. "El registro de incidentes de violencia como política de convivencia escolar en México." Psicoperspectivas, 18(1), 1-12. doi: 10.5027/psicoperspectivas-vol18-issue1-fulltext-1487

2 Úrsula Zurita. 2015. "La violencia escolar desde los medios de comunicación y el poder legislativo en México." Revista Sophia, 11(1), 81-93. https://www.researchgate.net/publication/273524076_La_violencia_escolar_desde_los_medios_de_comunicacion_y_el_poder_legislativo_en_Mexico

Gobierno en la creación, aplicación y cumplimiento de normas, así como el fomento de iniciativas que protejan la dignidad y el desarrollo integral de los menores. [3]

El tema de percepción de confianza y seguridad de estudiantes menores de edad que cursan su educación básica en México suele centrarse respecto al crecimiento en cantidad de alumno, docentes e instituciones educativas, así como en el rendimiento académico en donde las variables de interés versan en la estructura familiar, los conflictos en las relaciones familiares, la manera en que afrontan situaciones problemáticas y las características de la dinámica y estructura de la familia. Dichas variables se utilizan para explicar cómo influye cada una de ellas en el bajo rendimiento de los estudiantes. [4,5, 6]

En este sentido, otros estudios se han concentrado en las competencias emocionales que son desarrolladas y transmitidas por los docentes buscando fortalecerlas principalmente en niveles de educación inicial o básica que en caso mexicano abarca el preescolar, la primaria y la secundaria de acuerdo a lo establecido en el artículo 37 de la Ley General de Educación (2019),[7] por lo cual, el establecer y fortalecer las relaciones estudiante-estudiante, alumnos-maestro y maestro-autoridades escolares es fundamental para promover la comunicación y confianza entre ellos, a la vez que permite crear diálogos efectivos para identificar problemas familiares o personales que afectan el desarrollo y desempeño de los estudiantes más allá del ámbito escolar protegiendo y fortaleciendo el autoestima e integridad de los menores. [8, 9]

A partir de dichos planteamientos se puede considerar a la confianza, entendida como un estado psicológico que se manifiesta en conductas y comportamientos, como un eje que permite transformar el mundo escolar sobre todo las dinámicas que se dan en las aulas donde se construyan redes o tejidos sólidos de buen trato y comunicación que se reflejan en ambientes escolares de confianza mutua principalmente entre docentes y estudiantes, así como en comportamientos de cooperación en el aula, deseo

3 Carla Angélica Gómez Macfarland. 2020. "Iniciativas de reformas constitucionales en materia de violencia infantil presentadas en la LXIV Legislatura." http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4819/CA_40.pdf?sequence=1&isAllowed=y

4 Ester Álvarez Bolaños. 2018. "La competencia emocional como reto en la formación y actualización docente. Reflexiones a partir de un estudio de casos en educación básica en México." Controversias y Concurrencias Latinoamericanas, 10(17), 199-220. https://uy.vlex.com/vid/competencia-emocional-reto-formacion-810294953

5 Adriana Olvera. 2013. "Las últimas cinco décadas del sistema educativo mexicano." Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), 43(3), 73-97. https://www.redalyc.org/pdf/270/27028898003.pdf

6 Maritza Alexandra Vázquez Aguirre y Ana Caridad Serrano Patten. 2017. "Dinámica familiar y su influencia en el bajo rendimiento académico de adolescentes de educación básica superior. Cuenca, Ecuador. 2014-2015." Revista Electrónica de Psicología Iztacala, 20(2), 797-828. http://www.revistas.unam.mx/index.php/repi/article/view/60855

7 Ley general de educación. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de septiembre de 2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf

8 Mónica Enríquez Bravo y Jorge Enrique Calderón Salazar. 2017. "El clima laboral y su incidencia en el desempeño del personal docente de una escuela de educación básica en Ecuador." Pódium Edición Especial, 13, 1-143. http://revistas.uees.edu.ec/index.php/Podium/article/view/77

9 Salvador Martí Puig. 2016. "¿Quién manda en la comunidad? Percepciones de estudiantes sobre el poder, los actores políticos y el Estado." Desacatos, 50, 138-155. doi: 10.29340/50.1546

de estar en el aula y condiciones de aprendizaje académico pero también social. [10, 11]

Las dinámicas escolares, además de la transmisión y apropiación del conocimiento brindado en las aulas escolares, debe darles solidez y reforzarlos en las prácticas diarias fuera de la escuela interactuando con las familias y demás actores sociales que pudieran considerarse como apoyo académico donde se promuevan aspectos como la resiliencia, empatía y autoestima en los menores de edad, lo cual abonará a su desarrollo integral y rendimiento escolar. [12, 13]

De tal manera que la confianza en los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como en la vida diaria sea una motivación para aprender y enseñar. A partir de lo cual contribuya a mejorar la calidad de vida y de las relaciones sociales de los involucrados que se ajustan a las condiciones sociales de los contextos particulares, en los cuales se busca mantener elementos en común como el considerar a la educación como pública, universal, gratuita, laica y obligatoria.

La convivencia escolar no solo se limita a los estudiantes, sino que abarca a docentes, autoridades educativas y padres de familia como actores centrales, los cuales en ocasiones no son notificados de lo que pasa con sus hijos al interior de las aulas y de la escuela, es decir, si se ven involucrados en conflictos o en general malas conductas, por ello algunas escuelas optan por promover la participación de los padres de familia en actividades como festivales y talleres utilizados como estrategias para mejorar la convivencia desde el contexto familiar buscando que el menor se sienta con la confianza de recurrir a un adulto o amigo cuando tiene problemas. [14, 15]

Al fortalecer y promover la confianza se puede abrir el diálogo a otros temas que impactan el rendimiento escolar e incluso influyen en la deserción escolar, resaltando los relacionados con la violencia en sus distintas manifestaciones como es el caso del *bullying*. Siendo de interés el poder identificar este tipo de situaciones, sus participantes, las condiciones, situaciones y prácticas que los permiten e incluso reproducen por una parte al invisibilizar o normalizar esta práctica tanto en el contexto escolar

---

10 María Leonor Conejeros, Jorge Rojas y Teresa Segure. 2010. "Confianza: un valor necesario y ausente en la educación chilena." Perfiles educativos, 32(129), 30-46. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982010000300003&lng=es&tlng=es

11 Carlos Mejía Bustamante y Ana Lucía Urrea Henaol. 2015. "La confianza en el aula como eje transformador del mundo escolar." Sophia, 11(2), 223-236. https://www.redalyc.org/pdf/4137/413740778008.pdf

12 Reinaldo Castrillón Mosquera y Manuel Soriano Ferrer. 2017. "Análisis del apoyo académico familiar en estudiantes de educación básica secundaria en instituciones educativas del municipio de Tuluá en Colombia." Revista Electrónica de Investigación y Docencia, 17, 129-154. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5797552

13 Larissa Desiree Plata Zanatta, Norma Ivonne González Arratia, Hans Oudhof, José Luis Valdez Medina y Sergio González Escobar. 2014. "Factores psicológicos asociados con el rendimiento escolar en estudiantes de educación básica." Revista Intercontinental de Psicología y Educación, 16(2), 131-149. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=80231541008

14 David Fernando Lozano Treviño y Lauro Maldonado Maldonado. 2019. "Asociación entre confianza e influencia negativa con el rendimiento académico como desencadenante de la deserción escolar en la educación media superior." Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, 10(19), 1-30. doi: https://doi.org/10.23913/ride.v10i19.552

15 Brenda Mendoza González y Alfredo Barrera Baca. 2018. "Gestión de la convivencia escolar en educación básica: percepción de los padres." *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 20(2), 93-102. doi:10.24320/redie.2018.20.2.1729

como familiar. [16, 17]

La violencia puede expresarse de diversas formas siendo la verbal y psicológica las más comunes que se dan en diversos ámbitos sociales como el familiar y escolar donde los menores de edad quedan ante una situación de vulnerabilidad que puede generar consecuencias como el trastorno de estrés postraumático afectando su desarrollo y bienestar. Por ello resulta pertinente hablar de construcción de ambientes escolares y familiares de paz como una estrategia basada en la confianza que prevenga y atienda situaciones de violencia identificadas en torno al desarrollo de los menores y que impactan en su desempeño escolar al utilizar métodos como la mediación escolar en la solución de conflictos entre compañeros.

De tal manera que se promueva también la seguridad con acciones más participativas desde la diversidad de perspectivas de los miembros de las comunidades escolares a partir de las cuales se sume el fomento de la solidaridad y medidas alternativas que lleven a no ver como única solución la expulsión y a considerar más elementos fuera del entorno escolar que afectan el rendimiento del alumno e incidir en su relación con otros compañeros, docentes y autoridades académicas.[18, 19]

Además, cabe resaltar la pertinencia de considerar las particularidades en distintos contextos, por ello la importancia de realizar estudios locales que den cuenta de la heterogeneidad de las realidades sociales. En México de acuerdo con la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED, 2014)[20] la población de 12 a 19 años tiene conflictos al interior del hogar generalmente con hermanos (30.8%), seguido de la madre o tutora (11.6%) y el padre o tutor (8.1%) mientras que en el caso de Jalisco los conflictos se dan en su mayoría con la madre o tutora (12.9%) seguido del padre o tutor (9.4%) siendo la principal causa los problemas económicos (25.4%).

Aunado a ello y de acuerdo con la encuesta intercensal de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015)[21] en el municipio de Sayula, Jalisco, México se registraron cerca de 10, 500 menores de edad que representan a más de la cuarta parte (28.6%) de la población de dicho municipio y en general se sienten inseguros de acuerdo con la ECOPRED, 2014). Dado lo anterior, se planteó como

16 Pablo Di Napoli. 2016. "La violencia en las escuelas secundarias desde tres perspectivas de análisis. Hacia un estado del arte." Zona Próxima, 24, 61-84. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2145-94442016000100006&script=sci_abstract&tlng=es

17 Carlos Alberto Ramírez Sánchez. 2019. "Factores incidentes en la construcción de confianza de los estudiantes hacia las autoridades escolares en la educación media superior en México." Diálogos sobre Educación, 19, 1-21. doi: 10.32870/dse.v0i19.526

18 Ninfa Pinilla Quiñonez y María del Carmen Mendieta González. 2017. "Pedagogía de la confianza: una estrategia para generar ambientes escolares de paz." Análisis, 49(91), 315-336. https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/analisis/article/view/3429

19 Sergio Reyes Angona, Sandra Gudiño Paredes y Juan Manuel Fernández Cárdenas. 2018. "Violencia escolar en Michoacán y Nuevo León, un diagnóstico situado para promover escuelas seguras en educación básica." Revista Electrónica de Investigación Educativa, 20(2), 46-58. doi: 10.24320/redie.2018.20.2.1548

20 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2014. Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED). https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org/cat-encuesta/encuesta-ecopred

21 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015. Encuesta intercensal 2015. https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/

objetivo identificar dónde se sienten seguros y en quiénes confían niñas, niños y adolescentes que han sufrido algún tipo de violencia del municipio de Sayula, Jalisco en México

Método

Se partió de una revisión de literatura de tipo narrativa donde se realizaron búsquedas de información en las bases de datos Jstor, Ebsco y Redalyc empleando los descriptores derechos a la educación, derechos humanos, violencia, vida libre de violencia, confianza, seguridad, right to education, human rights, violence, violence-free life, trust, safety y security, también en se utilizaron los operadores booleanos AND y comillas (""). [22]

Se trató de una investigación de corte transversal y descriptiva que buscó responder a la pregunta ¿en quién confían y dónde se sienten seguros estudiantes violentados de primaria y secundaria de Sayula, Jalisco? Donde se trabajó con una muestra no probabilística y un muestreo intencional por conveniencia conformada por 1354 participantes que fueron niñas, niños y adolescentes del municipio de Sayula en Jalisco, México de entre 6 y 17 años de edad (M = 11.78, DS = 3.324) de los cuales 695 (51.30%) se identificaron como mujeres, 657 (48.50%) como hombres y 2 optaron por no responder (0.20%) y aceptaron participar en la Consulta Infantil y Juvenil 2018 (CIJ 2018) realizada y publicada por el Instituto Nacional Electoral (INE, 2019). [23]

De tal manera que, la principal fuente de datos empleado fue la CIJ 2018, misma que consistió en un cuestionario con perspectiva de género y derechos humanos elaborado por personal del INE a partir de recomendaciones de expertos pertenecientes al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Para este documento se retomaron tres Items: 1) "Yo confío en…" que tuvo como opciones de respuesta: mi familia, mis amigos/as, mis vecinos/as, mis maestros/as, en la policía, e el ejército, en los gobernantes, en los partidos políticos y en nadie.

Así como 2) "Me siento seguro en…" con las opciones de respuesta: mi casa, mi escuela, la calle, internet y mi trabajo, 3) "tipo de violencia sufrida" con las opciones: física, verbal, psicológica, sexual y no quiero contestar, otra pregunta recuperada fue respecto al 4) tipo de hogar y las opciones de respuesta: nuclear, ampliado, monoparental, otra composición y sin especificar. En las cuales podían elegir más de una respuesta o en caso contrario decidir no responder.

Este cuestionario fue aplicado en su totalidad en espacios públicos (plazas, parques y centros deportivos), espacios escolares (de educación básica y media superior) y los módulos de atención personal de INE por voluntarios capacitados previamente por el mismo instituto para favorecer ambientes de respeto y de libertad de expresión, la recolección de datos se realizó del 17 al 25 de noviembre de 2018.

Una vez recuperada la base de datos, se utilizó el software IBM SPSS Statistics versión 25 para Windows para realizar análisis descriptivos y elaborar tablas de contingencia de las variables de interés, se calculó la significancia estadística mediante chi

22 Raúl Aguilera Eguía. 2014. "¿Revisión sistemática, revisión narrativa o metaanálisis?" Revista de la Sociedad Española del Dolor, 21(6), 359-360. https://doi.org/10.4321/S1134-80462014000600010

23 Instituto Nacional Electoral. 2019. "Consulta infantil y juvenil 2018. Reporte de resultados." México: Instituto Nacional Electoral.

cuadrada (χ^2) estableciendo un nivel de significancia menor a $p<0.05$ para determinar si había diferencias entre las variables y se calculó el tamaño del efecto en las comparaciones mediante la *d* de Cohen para medir el tamaño del efecto entre las mismas al tratarse de variables dicotómicas. [24, 25]

Resultados

El derecho a la educación

La educación es un proceso donde se adquieren conocimientos, habilidades y capacidades desde edades tempranas del ser humano que inciden en el resto de su vida y contribuyen al desarrollo de las sociedades, así como en la convivencia y relaciones sociales. Por ello, la educación es considerada a nivel internacional como un derecho humano donde de igual manera se aporta a la humanización, transformación y sensibilización como seres humanos a través de diversos ámbitos no solo de las ciencias duras sino también de aquellas como la música, poesía, arte, entre otras. [26]

De tal manera que, el derecho a la educación permite se realicen otros derechos al ser un elemento clave para el desarrollo personal al refrendar la dignidad humana y ser el medio para la apropiación de valores democráticos, por lo cual se le considera como un bien básico indispensable al grado que se haya caracterizado como gratuita, universal y obligatoria, así como normado diversos ordenamientos internacionales entre los cuales sobresalen el numeral 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, [27] el numeral 12 del Pacto de San José, [28] artículo 28 de la Convención de los Derechos del Niño. [29] Así como el numeral 13 del Protocolo de San Salvador [30] dado que en este resulta más evidente la interrelación entre la dignidad, el pleno desarrollo y la educación.

En este sentido, los derechos humanos tratan de garantizar la importancia del ser al custodiar jurídicamente principios, valores y bienes básicos para tal fin. En México, los derechos humanos se encuentran reconocidos constitucionalmente en el artículo primero donde se resalta que son universales, progresivos, indivisibles e interdependientes, mismos que las autoridades de los distintos niveles de gobierno, por mandato constitucional establecido en el tercer párrafo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) tienen la obligación de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos. [31]

24 Mayte Gutiérrez, Rafael Martínez y Rafael Moreno. 2009. "Análisis básicos con SPSS" area.us.es › afunmet › guia_y_material › DatosSPSS

25 José Ventura-León. 2018. "Otras formas de entender la d de Cohen." Revista Evaluar, 18(3), 73-78. https://revistas.unc.edu.ar/index.php/revaluar

26 Aida del Carmen San Vicente Parada. 2019. "El derecho humano a la educación." https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r28_trabajo-6.pdf

27 Asamblea General de las Naciones Unidas. 1948. "Declaración Universal de los Derechos Humanos." https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

28 Organización de los Estados Americanos. 1969. "Pacto de San José." https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf

29 Naciones Unidas. 1990. "Convención sobre los Derechos del Niño." https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf

30 Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1988. "Protocolo de San Salvador". http://capacitacion.sirh.ideam.gov.co/homeSIRH/ocga/normativa_internacional/PROTOCOLO_DE_SAN_SALVADOR.pdf

31 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2021. "Constitución Política de los Estados

En suma, los diversos ordenamientos reconocen, promueven y norman en general los derechos humanos y en particular el derecho a la educación. Aunado a ello, el párrafo segundo del mismo artículo tercero de la CPEUM y los numerales segundo y séptimo de la Ley General de Educación [32] identifican entre las finalidades de la educación el fomento del amor a la patria, la no discriminación, solidaridad y justicia, así como el desarrollo de las facultades humanas, la multiculturalidad y conciencia ambiental.

A partir de ello, se identifican dos dimensiones que constituyen el derecho a la educación: 1) subjetiva, donde se enfoca al individuo y su desenvolvimiento sin restricciones con el fin de promover la superación personal y 2) social, también denominada como institucional al aludir a cuestiones de infraestructura y en general a recursos humanos y materiales.[33] Ambas dimensiones abonan al desarrollo social al contribuir en la construcción de sociedades democráticas y justas por medio de su capacidad de transformación de los entornos e incidir en la reducción y eliminación de desigualdades y pobreza.

Ante estas finalidades resulta pertinente indagar en los procesos de enseñanza y aprendizaje que se dan en las instituciones educativas de México, enfatizando las particularidades de los diversos contextos para identificar y atender problemas sociales que inciden en la calidad educativa, así como en el acceso, permanencia y eficiencia terminal de los programas educativos donde las diferencias personales se consideren áreas de oportunidad. [34]

A partir de lo anterior, la confianza que se logre en las relaciones entre los diferentes actores educativos para construir y mantener ambientes de seguridad que fomenten el logro de los resultados planteados. Lo cual evidencia a la educación como un derecho social dado que como se ha mencionado fortalece el desarrollo, progreso y democracia de las sociedades que no son estáticas, sino que se encuentran en constante cambio. [35]

En este sentido, se identifican esfuerzos por dar cuenta de la realidad en contextos particulares tanto rurales como urbanos donde confluyen las variables de interés (educación, violencia y confianza) en los entornos educativos desde nivel básico hasta de posgrado. Ante ello, han surgido propuestas para identificar y clasificar los tipos de violencia presentes en las instituciones de educación al plantear que estas suelen generarse desde el entorno familiar y reproducirse en la trayectoria escolar del alumno. [36]

Unidos Mexicanos." https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

32 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2019. "Ley General de Educación". https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf

33 Nicolás Bentancur. 2021. "El derecho a la educación como nuevo concepto estelar de las políticas educativas en América Latina". Congreso Iberoamericano de Educación. http://webmail.adeepra.com.ar/congresos/Congreso%20IBEROAMERICANO/METAS2021/R1327Bentancur.pdf

34 Teresa González Luna Corvera. 2019. "La educación es un derecho, no es un privilegio". Diálogos sobre Educación, 10(19), 1-15. https://www.redalyc.org/jatsRepo/5534/553461754018/553461754018.pdf

35 Raúl Contreras Bustamante. 2021. La educación: hacia un derecho humano. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 44, 91-114. https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/16159

36 Víctor Domínguez Rodríguez, Fernando Tellado González y Manuel Deaño Deaño. 2020. "Incidencia de los distintos tipos de violencia escolar en educación primaria y secundaria". Aula Abierta,

La interrelación entre las tres variables resulta pertinente en el contexto mexicano dado que desde los últimos años se ha reconocido a este país entre las naciones con mayor violencia a nivel internacional. Lo cual se ve reflejado en el comportamiento de las niñas y niños, donde resalta el entorno escolar al ser el espacio donde suelen pasar la mayor parte de su tiempo, estas expresiones que pueden llegar a considerarse inofensivas o como formas de juego con el paso de los años van escalando y aumentando sus consecuencias al grado de incidir en violencias sociales y delitos.

La violencia es reconocida como un fenómeno multicausal presente en diversos ámbitos de la vida diaria y las relacione sociales donde se utiliza de manera deliberada la fuerza o poder que tiene una persona sobre otra(s) e incluso contra sí mismo llegando a causar daños físicos, sexuales, psicológicos o afectar su sano desarrollo. Por lo cual, es urgente abonar al fortalecimiento de la pedagogía de la confianza donde se retomen los ámbitos personal, interpersonal e institucional.

Ello dará a los actores educativos y principalmente al estudiantado herramientas y capacidades para la toma de decisiones basadas en la conciliación para resolver sus problemas en sociedad, mismos que son dinámicos. Por lo cual, la capacidad de adaptación resulta central de fomentar desde las aulas en vinculación con otras esferas como la familiar, política y cultural que permitan lograr este tipo de socialización para la paz y garantía de derechos humanos. [37]

De tal manera que, no se deben invisibilizar las formas de violencia ejercidas en el entorno escolar y se deben seguir realizando esfuerzos por reconocerlas y trabajar en ellas con la finalidad de disminuirlas e idealmente erradicarlas con lo cual no solo se fomente y garantice el derecho humano a la educación sino también a una vida libre de violencia que en suma abonen a un desarrollo integral en todos los sentidos de las niñas y los niños.

Derecho a una vida libre de violencia

Los niños, niñas y adolescentes son una parte fundamental en nuestra sociedad, quienes han sido considerados como sujetos de derechos, los cuales tienen derechos y obligaciones que son reconocidos dentro de la Legislación Internacional como Nacional. A raíz de la reforma constitucional del año 2011, enfocada a los Derechos Humanos en nuestro país, se retoma los derechos de la infancia donde se establece Interés Superior del Niño como Principio Constitucional mismo que se establece en el artículo 4° donde se resalta la necesidad de establecer normas jurídicas que protejan a los niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño,[38] misma que se logra en el año de 1989 este instrumento consta de 54 artículos siendo firmada por todos los Países del mundo a excepción de Somalia y Sudán del Sur y Estados Unidos quien

49(4), 373-384. https://reunido.uniovi.es/index.php/AA/article/view/15424/13462

37 Jairo Eduardo Soto Molina, Milys Karina Rodelo Molina y Witt Jay Vanegas. 2021. “La educación dialógica en la pedagogía de la confianza como estrategia de emancipación contemporánea.” Revista de Folosofía, 152-168. https://produccioncientificaluz.org/index.php/filosofia/article/view/36050/38993

38 Organización de las Naciones Unidas. 1990. “Convención sobre los Derechos del Niño”. https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf

posteriormente firmó en 1995 sin quedar sujeta a ella por no haber ratificado. En lo que respecta a México ratificó esta Convención en 1990, de conformidad con esta Convención su eje rector es el Interés Superior del Niño, con ello surgen nuevas disposiciones legales para garantizar la protección de los derechos de los niños y niñas, si bien se ha considerado ellos necesitan de cuidados especiales al no contar con una madurez física y mental como lo es la debida protección legal

De tal manera que su principal objetivo es tutelar los derechos de los niños y las niñas en donde se les otorgue certeza jurídica, mediante la cual se definen deberes y obligaciones que aquellos que están encargados como lo son los padres, tutores o quien tenga la patria potestad así como el Estado y la sociedad en general puedan proporcionar un buen desarrollo de los niños, se intervenga en la aplicación de políticas públicas dirigidas a la protección de los niños, niñas, el cuidado y protección ante amenazas o perjuicio en sus derechos fundamentales y se adopten aquellas medidas a efecto de cumplir con sus derechos. [39]

Aunado a ello, un principio básico en relación a los derechos humanos vistos como instrumentos internacionales como nacionales son aplicables a todas las personas, aunque existen algunas particularidades de acuerdo a los grupos determinados como es el caso de la infancia y la adolescencia, que por sus características se reconoce como personas humanas y a efecto de no ser discriminadas se establece un criterio básico para comprender el Principio del Interés Superior del Niño, por ello esos derechos no están condicionados y son iguales para todos, de tal forma se deberá de aplicar los derechos humanos en donde se especifiquen políticas públicas que permitan respetar y hacer válidos sus derechos. [40]

Cabe señalar que a raíz de la Convención ha evolucionado los derechos de los niños niñas y adolescentes, permitiendo así el reconocimiento progresivo y que derivado a ello se ha logrado un desarrollo importante sobre la construcción Jurídica, puesto que los niños eran considerados como objetos dependientes, siendo ahora sujetos de derecho para efecto de proteger y no sean vulnerados sus derechos.

Asimismo, el interés superior del menor parte del artículo 4° constitucional en el cual en su párrafo sexto habla en relación a que los padres son los que tienen el deber de preservar los derechos como lo es satisfacer sus necesidades, su salud mental y física, es decir la protección de sus derechos. Por lo que la Ley será quien determinará cómo se dará dicha protección buscando el beneficio directo del menor de edad y del adolescente, por medio de las instituciones de bienestar social, públicas o privadas, autoridades administrativas, órganos legislativos y todas aquellas que puedan actuar en sus respectivas competencias de tal manera otorguen prioridad a temáticas relacionadas con niños, niñas y adolescentes. [41]

---

39 Laura Elena Álvarez Cooper. 2017. “La infancia y los derechos de niñas, niños y adolescentes en situaciones de violencia familiar. Análisis desde las perspectivas y prácticas de madres. Padres e instituciones públicas en San Luis Potosí.” https://repositorioinstitucional.uaslp.mx/xmlui/handle/i/5590

40 Miguel Cillero Bruño. 2016. “El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre derechos del niño”. http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/el_interes_superior.pdf

41 Nuria González Sonia Rodríguez. “El interés superior del menor. Contexto conceptual.” https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2961/3.pdf

Cabe señalar que de la Legislación tocante a esta temática es la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)[42] en México busca garantizar la protección de sus derechos, por ello se enuncian de manera enunciativa y no limitativa como se establece en el artículo 13 de la LGDNNA, mismos se establece que las autoridades en el ámbito de sus competencias adoptarán las medidas para garantizar estos derechos.

Por lo que la creación de esta ley ha permitido que de alguna forma se pueda trabajar con instituciones a efecto de garantizar estos derechos especificados por la LGDNNA así como en cada una de las entidades federativos, que son disposiciones en favor de la niñez y que desafortunadamente México no ha podido dar cabal cumplimiento ya que se enfrenta aún con problemáticas en relación al trabajo en menores de edad, así como la situación que los menores de edad viven en conflicto con la justicia, otro factor es la educación de niñas y niños desplazados o refugiados, por ello es importante implementar estrategias que puedan conocer la problemáticas desde su raíz en donde se analice las realidades que en el día a día se viven, fortalecer por medio de programas sociales, asignación de recursos e incluso es importante el surgimiento de reglamento que otorguen facultades a las diferentes autoridades encargadas a dar seguimiento y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

De ahí la relevancia de que las instituciones educativas cuenten con insumos que les permitan identificar situaciones que pueden transgredir estos derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Por ello, el identificar y reconocer la percepción de confianza y seguridad que los estudiantes tienen ante actores sociales específicos no solo del contexto escolar resulta un punto de partida que ayude a la comprensión de las relaciones sociales que se entablan entre ellos, así como acciones que permitan fortalecer la cultura de legalidad en favor de la paz social en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana.

Percepción de confianza y seguridad en estudiantes violentados de Sayula, Jalisco, México

De acuerdo con el análisis de los datos obtenidos entre la variable confianza y seguridad (ver Tabla 1), los menores de edad que confían más en su familia se sienten más seguros en su casa (92.10%, $p<0.001$ y d moderado) y en la calle (91.70%), los que confían en sus amigos/as suelen sentir seguridad cuando se encuentran utilizando internet (63.90%, $p<0.001$ y d moderado) y en la calle (56.60%, $p<0.001$ y d pequeño) al igual que quienes confían en sus vecinos (14.50%, $p<0.001$ y 12.80%, $p<0.001$) y el ejército (26.60%, $p<0.001$ y d pequeño).

Quienes confían en sus maestros/as se sienten seguros en su trabajo (42.90, $p<0.001$, d pequeño) y en la escuela (42.50%, $p<0.001$ y d moderado), mientras que los que confían en a policía expresaron sentir seguridad cuando están en la escuela (21.90%, $p<0.001$, d pequeño) y en la calle (21.70%, $p<0.01$ y d pequeño). Los que confían en los gobernantes se sienten seguros en su casa (63.20%, $p<0.001$) y en su trabajo (6.30%, d pequeño). Los menores de edad que confían en los partidos políticos refirieron sentirse seguros en internet (3%, $p<0.001$ y d moderado) y en su trabajo

42 Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes. Diario Oficial de la Federación. México, México. 23 de marzo de 2022. https://www.gob.mx/sipinna/documentos/ley-general-de-los-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes-reformada-20-junio-2018#:~:text=Tiene%20por%20objeto%2C%20entre%20otros,(DOF)%2023%20marzo%202022.

Tabla 1. Descriptivos de la percepción de confianza y seguridad en estudiantes de educación básica de Sayula, Jalisco, México

Yo confío en…	Me siento seguro en…									
	Mi casa		Mi escuela		La calle		Internet		Mi trabajo	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Mi familia	1241	100***++	749	100**	290	100	296	100	224	100**
No	98	7.90	66	8.80	24	8.30	32	10.80	16	7.10
Si	1143	92.10	683	91.20	266	91.70	264	89.20	208	92.90
Amigos/as	1241	100***+	749	100***++	290	100***+	296	100***++	224	100*+
No	738	59.50	360	48.10	126	43.40	107	36.10	94	42.10
Si	503	40.50	389	51.90	164	56.60	189	63.90	130	58.00
Vecinos/as	1241	100***	749	100***	290	100***	296	100***	224	100*+
No	749	60.40	563	75.20	236	81.40	230	77.70	196	87.50
Si	102	8.20	77	10.3	37	12.80	43	14.50	28	12.50
SE	---	---	109	14.60	17	5.90	23	7.80	---	---
Maestros/as	1241	100*	749	100***++	290	100***+	296	100***+	224	100***+
No	849	68.40	431	57.50	167	57.60	174	58.80	128	57.10
Si	392	31.60	318	42.50	123	42.40	122	41.20	96	42.90
La policía	1241	100	749	100***+	290	100**+	296	100	224	100+
No	1026	82.70	585	78.10	277	78.30	235	79.40	192	85.70
Si	215	17.30	164	21.90	63	21.70	61	20.60	32	14.30
El ejército	1241	100	749	100***++	290	100***+	296	100***+	224	100*+
No	2032	83.20	574	76.60	219	75.50	219	74.00	173	77.20
Si	209	16.80	175	23.40	71	24.50	77	26.60	51	22.80
Gobernantes	1241	100***	749	100***++	290	100***	296	100***	224	100+
No	18	1.50	345	46.10	156	53.80	185	62.50	210	93.80
Si	784	63.20	11	1.50	7	2.40	10	3.40	14	6.30
SE	---	---	393	52.50	127	43.80	101	34.10	---	---
Partidos políticos	1241	100***	749	100***++	290	100***	296	100***++	224	100++
No	447	36.00	350	46.70	160	55.20	186	62.80	216	97.40
Si	10	0.80	6	0.80	3	1.00	9	3.00	9	2.60
SE	784	63.20	393	52.50	127	43.80	101	34.10	---	---
Nadie	1241	100***+	749	100***+	290	100***	296	100***	224	100*+
No	795	64.10	599	80.00	257	88.60	253	85.50	208	92.90
Si	56	4.50	41	5.50	16	5.50	20	6.80	16	7.10
SE	390	31.40	109	14.60	17	5.90	23	7.80	---	---

Nota: n = es igual a número de caso, % = resultado perceptual de la variable descrita, SE= Sin Especificar. El valor de p se calculó mediante la prueba χ^2 $p<0.05^{*}$ $p<0.01^{**}$ $p<0.001^{***}$. Para el cálculo del tamaño del efecto se utilizó la prueba de d de Cohen que puede ser pequeño $^{+}$, moderado $^{++}$ o grande $^{+++}$.

Elaboración propia a partir de datos recolectados.

(2.90%, *d* moderado). Finalmente, quienes señalaron no confiar en nadie se sienten seguros en su trabajo (7.10%, $p<0.05$ y *d* pequeño).

También se identificó que 205 (15.10%) de los participantes ($M = 10$, $DS = 3.262$) reconocieron haber sufrido algún tipo de violencia, aunque 66 (32.20%) de ellos decidieron no especificar de qué tipo. de los cuales 91 (43.10%) se identificaron como mujeres, 113 (53.60%) como hombres y uno optó por no responder (0.50%).

Los resultados al relacionar la variable de confianza con tipo de violencia padecida (ver Tabla 2) indican que aquellos que confían en su familia han sufrido violencia ($p<0.01$ y *d* pequeño) de tipo física (89.50%), verbal (84.40%), psicológica (86.50%), sexual (100%). Quienes confían en sus amigos/as han sido violentados de forma verbal (37%) y física (36.60%, $p<0.05$), al igual que quienes confían en sus vecinos/as (7.80% y 5.70%, $p<0.001$ y *d* moderado). Aquellos que confían en sus maestros /as sufrieron violencia sexual (50%) y verbal (30.30%) lo cual coincide con quienes no confían en nadie (50% y 7.80%, $p<0.001$ y *d* moderado).

Los menores de edad que confían en la policía sufrieron violencia de tipo sexual (50%) y psicológica (18.80%), quienes confían en el ejército también sufrieron violencia sexual (50%) y física (20.90%) al igual que quienes confían en sus gobernantes (100% y 0.70%, $p<0.01$, y *d* pequeño). Los que confían en los partidos políticos han sufrido violencia física (1.30%) y verbal (0.50%, $p<0.01$, y *d* pequeño).

Mientras que, el análisis por tipo de hogar (ver Tabla 3) identificó que quienes confían en su familia (91.80%, $p< 0.05$ y *d* pequeño) y en los partidos políticos (1.10%, $p<0.001$ y *d* pequeño) pertenecen a un hogar nuclear, al igual que quienes lo hacen en amigos/as (41.70%, $p< 0.05$). Mientras que quienes confían en sus vecinos/as (8.20%, $p< 0.001$, *d* pequeño), maestros/as (32.60%), gobernantes (2.20%, $p<0.001$) y no confían en nadie (8.70%, $p<0.001$ y *d* pequeño) tienen un hogar monoparental y quienes confían en la policía (20.80%) y el ejército (17.70%) viven en un hogar ampliado.

Discusión

El objetivo del trabajo consistió en identificar donde se sienten seguros y en quienes confían niñas, niños y adolescentes que han sufrido algún tipo de violencia del municipio de una ciudad pequeña como Sayula, Jalisco en México. Entre los principales hallazgos se encontró que los menores de edad encuestados refirieron confiar más en su familia sobre otros actores sociales y sentirse más seguros al estar en sus casas. Además, se encontró que aquellos menores que viven en un hogar nuclear fueron quienes sufrieron más violencia física.

La percepción de confianza por parte de los menores respecto a partidos políticos fue baja lo cual concuerda con lo reportado por Muñoz, *et al.* (2015)[43] quienes además identificaron la percepción en general suele ser negativa y crítica llegando a cuestionar su actuar en la sociedad y caracterizándose como los responsables de las repercusiones negativas en la vida diaria, describiendo a los políticos como personas sin compromiso, coherencia, transparencia ni empatía hacia los ciudadanos.

43 Carlos Muñoz Labraña, Rosendo Martínez Rodríguez y Carlos Muñoz Grandón. 2015. "Percepciones del estudiantado sobre la política, los partidos políticos y las personas dedicadas a la política al finalizar la educación secundaria en Chile." Revista Electrónica Educare, 20(1), 1-16. doi: http://dx.doi.org/10.15359/ree.20-1.17

Tabla 2. Descriptivos de la percepción de confianza por tipo de violencia en estudiantes de educación básica de Sayula, Jalisco

Yo confío en…	Tipo de violencia										*p*	*d*
	Física		Verbal		Psicológica		Sexual		No quiero contestar			
	n=153	%	n= 211	%	n= 192	%	n= 2	%	n= 66	%		
Mi familia												
No	16	10.5	33	15.6	26	13.5	0	0	12	18.2	0.004**	0.225+
Si	137	89.5	178	84.4	166	86.5	2	100	54	81.8		
Amigos/as												
No	97	63.4	133	63	135	70.3	2	100	39	59.1	0.049*	0.139
Si	56	36.6	78	37	57	29.7	0	0	27	40.9		
Vecinos/as												
No	58	37.9	97	46	68	35.4	0	0	32	48.5	0.000***	0.575++
Si	12	7.8	12	5.7	5	2.6	2	100	6	9.1		
SE	83	54.2	102	48.3	119	62	2	100	28	42.4		
Maestros/as												
No	108	70.6	147	69.7	145	75.5	1	50	49	74.2	0.079	0.155
Si	45	29.4	64	30.3	47	24.5	1	50	17	25.8		
La policía												
No	126	82.4	174	82.5	156	81.3	1	50	49	74.2	0.962	0.019
Si	27	17.6	37	17.5	36	18.8	1	50	17	25.8		
El ejército												
No	121	79.1	171	81	161	83.9	1	50	51	77.3	0.981	0.001
Si	32	20.9	40	19	31	16.1	1	50	15	22.7		
Gobernantes												
No	34	22.2	54	25.6	31	16.1	0	0	15	22.7	0.005**	0.234+
Si	1	0.7	1	0.5	1	0.5	2	100	1	1.5		
SE	118	77.1	156	73.9	160	83.3	0	0	50	75.8		
Partidos políticos												
No	33	21.6	54	25.6	32	16.7	2	100	15	22.7	0.005**	0.235+
Si	2	1.3	1	0.5	0		0	0	1	1.5		
SE	118	77.1	156	73.9	160	83.3	0	0	50	75.8		
Nadie												
No	58	37.9	87	41.2	57	29.7	1	50	34	51.4	0.000***	0.594++
Si	12	7.8	22	10.4	16	8.3	1	50	4	6.1		
SE	83	54.2	102	48.3	119	62	0	0	28	42.4		

Nota: n = es igual a número de caso, % = resultado perceptual de la variable descrita, SE= Sin Especificar. El valor de p se calculó mediante la prueba χ^2 p<0.05* p<0.01** p<0.001***. Para el cálculo del tamaño del efecto se utilizó la prueba de d de Cohen que puede ser pequeño $^{+}$, moderado $^{++}$ o grande $^{+++}$.

Elaboración propia a partir de datos recolectados.

Tabla 3. Descriptivos de la percepción de confianza por tipo de hogar de estudiantes de educación básica de Sayula, Jalisco

Yo confío en…	Tipo de hogar										*p*	*d*
	Nuclear		Ampliado		Monoparental		Otra composición		Sin especificar			
	n = 746	%	n= 389	%	n= 184	%	n= 60	%	n= 7	%		
Mi familia												
No	61	8.2	48	12.3	24	13	7	11.7	2	28.6	0.048*	0.244+
Si	685	91.8	341	87.7	160	87	53	88.3	5	71.4		
Amigos/as												
No	435	58.3	265	68.1	109	59.2	41	68.3	5	71.4	0.015*	0.102
Si	311	41.7	124	31.9	75	40.8	19	31.7	2	28.6		
Vecinos/as												
No	491	65.8	169	43.4	133	72.3	21	35	2	28.6	0.000***	0.420+
Si	55	7.4	31	8	15	8.2	4	6.7	1	14.3		
SE	200	26.8	189	48.6	36	19.6	35	58.3	4	57.1		
Maestro/a												
No	512	68.6	273	70.2	124	67.4	49	81.7	5	71.4	0.294	0.061
Si	234	31.4	116	29.8	60	32.6	11	18.3	2	28.6		
La policía												
No	638	85.5	308	79.2	156	84.8	49	81.7	7	100	0.055	0.035
Si	108	14.5	81	20.8	28	15.2	11	18.3	0	0		
El ejército												
No	629	84.3	320	82.3	155	84.2	50	83.3	7	100	0.698	0.022
Si	117	15.7	69	17.7	29	15.8	10	16.7	0	0		
Gobernante												
No	292	39.1	85	21.9	86	46.7	10	16.7	1	14.3	0.000***	0.010
Si	11	1.5	4	1	4	2.2	0	0	0	0		
SE	443	59.4	300	77.1	94	51.1	50	83.3	6	85.7		
Partidos políticos												
No	295	39.5	87	22.4	89	48.4	10	16.7	1	14.3	0.000***	0.290+
Si	8	1.1	2	0.5	1	0.5	0	0	0	0		
SE	443	59.4	300	77.1	94	51.1	50	83.3	6	85.7		
Nadie												0.299+
No	518	69.4	182	46.8	132	71.7	22	36.7	3	42.9	0.000***	
Si	28	3.8	18	4.6	16	8.7	3	5	0	0		
SE	200	26.8	189	48.6	36	19.6	35	58.3	4	57.1		

Nota: n = es igual a número de caso, % = resultado perceptual de la variable descrita, SE= Sin Especificar. El valor de p se calculó mediante la prueba χ^2 p<0.05* p<0.01** p<0.001***. Para el cálculo del tamaño del efecto se utilizó la prueba de d de Cohen que puede ser pequeño $^{+}$, moderado $^{++}$ o grande $^{+++}$.

Elaboración propia a partir de datos recolectados.

Además, García (2017)[44] concuerda en que el Derecho a una vida libre de violencia debe fomentarse desde el ámbito escolar al ser un espacio donde los menores pasan gran tiempo solo después de con sus familias, por ello invita a considerar el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC) pues el comportamiento mediático de los menores influye en su desempeño como estudiante y en sus conductas que en ocasiones tratan de replicar la violencia vista y padecida por lo cual faltaría regular el uso de las TIC.

Por su parte, García, Casillas y Basilotta (2019)[45] agregan que el uso de las TIC´s es principalmente para actividades de esparcimiento que para labores escolares y se atribuye a la falta de competencias que brinden el conocimiento de incluirlas en el ámbito escolar como una herramienta para el aprendizaje tanto por parte tanto del alumno como del docente. El uso de las tecnologías también permite mantener contacto entre los alumnos y docentes aún en circunstancias adversas como la actual emergencia sanitaria que cambió la dinámica escolar, familiar y social.

Además de la confianza y seguridad otras variables que resultan de interés son la motivación, expectativas, intereses y relación maestro-alumno, las cuales abonarán a la comprensión no solo de la influencia de estas en el rendimiento escolar sino en su autoestima y autoeficacia, así como la capacidad de interiorizar los conocimientos que le son transmitidos no solo los académicos sino los saberes que le comparten las demás personas a su alrededor.

Aunado a ello Cantú y Rodríguez (2019)[46] consideran revisar los planes curriculares e incluir aspectos relacionados con prácticas de salud como aspectos de alimentación sana, prevención de adicciones, detección de riesgos, importancia de la actividad física, entre otros que desarrollen en los estudiantes habilidades, actitudes y valores que les permitan tomar mejores decisiones para garantizar el Derecho a una vida libre de violencia.

Asimismo, coinciden al señalar que estos elementos abonan a desmentir la creencia respecto a que el vínculo entre familia y escuela puede establecerse y desarrollarse solo con la presencia de los padres en las escuelas, sino que este inicia y se retroalimenta con el apoyo cotidiano hacia los hijos con acciones como el revisar la tarea, escucharlos, poner límites y reglas que se extienden al ámbito escolar, etcétera.

Aunque por los resultados obtenidos pareciera que el vivir siendo víctima de distintos tipos de violencias se ha normalizado e incluso ha llegado a insertarse en la cultura escolar, lo cual concuerda el estudio de Perales (2019), [47] quién ha identificado

---

44 Edwin Andrés García Umaña. 2017. "Impacto social y educativo del comportamiento mediático digital contemporánea: Nomofobia, causas y consecuencias." Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, 5(1), 1-21. http://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com/

45 Ana García Valcárcel, Laurentino Salvador Blanco, Sonia Casillas Martín y Verónica Basilotta Gómez. 2019. "Evaluación de las competencias digitales sobre seguridad de los estudiantes de Educación Básica." Revista de Educación a Distancia, 61(5), 1-35. doi: http://dx.doi.org/10.6018/red/61/05

46 Valeria Cantú González y Juan Carlos Rodríguez Macías. 2019. Factores que influyen en la salud de los estudiantes de secundaria en Baja California, México. Bordón Revista de Pedagogía, 71(1), 11-29. doi: 10.13042/Bordon.2019.58654

47 Cristina Perales Franco. 2019. "El registro de incidentes de violencia como política de convivencia escolar en México." Psicoperspectivas, 18(1), 1-12. doi: 10.5027/psicoperspectivas-vol18-issue1-fulltext-1487

que no en algunos contextos las autoridades escolares han realizado un esfuerzo para combatir esto por medio del desarrollo de instrumentos que permiten identificar la complejidad de las relaciones comunidad-escuela entre los que sobresale el registro de incidentes de violencia como política de convivencia escolar.

Conclusiones

Utilizar metodologías de investigación acción participativa podría abonar a la reflexión tanto individual como colectiva de los participantes y equipos de investigadores en abordajes sobre la educación para la paz, el desarrollo y fomento de valores, conocimientos, habilidades e incluso actitudes por medio de ambientes escolares de paz que lleven a un cambio en los procesos de aprendizaje y en el actuar diario en la sociedad. De tal manera que esto sea una estrategia basada en la convivencia, comunicación, confianza y seguridad que ayude a proteger el desarrollo integral de los menores.

Por ello, resulta pertinente difundir a través de los medios de comunicación en instituciones educativas, haciendo campañas en las instituciones públicas así como aquellos lugares en donde se pueda hacer llegar información sobre el respecto de los niños, niñas y adolescentes, considerando que una de las instituciones son las educativas en donde se proporcione información tantos a los sujetos de estos derechos como a los padres de familia, docentes en donde se fortalezca los valores, así como implementar las acciones y medidas, en donde por medio de autoridades se implementen políticas públicas, así como programas gubernamentales a efecto de promover además aspectos culturales, éticos, educativos, afectivos de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez como se establece en la ley en comento.

Ahora bien, hablar del derecho al acceso a una vida libre de violencia y a la integridad personal si bien es un derecho que los niños niñas y adolescentes se les debe de garantizar a efecto de lograr mejores condiciones de bienestar y sobre todo del libre desarrollo de la personalidad: No se omite mencionar que algunas de las problemáticas que viven estos menores de edad los relacionados con situación de calle, menores trabajadores, pobreza, maltrato, la explotación y el abandono, será importante trabajar en conjunto para lograr una vida óptima en niños, niñas y adolescentes y que si bien los padres son una parte fundamental en la educación y orientación de ellos, es entender como nos comenta el autor que muchas de las veces se padece esa violencia no es propiamente de afuera sino de quien ejerce la patria potestad o tutores.

Por lo tanto, cabe mencionar además que el Estado es en gran parte el responsable de brindar esa protección y garantizar los derechos de la niñez y de la adolescencia pues debe brindar un ambiente donde se desarrolle y proporcionar los servicios necesarios como lo es la educación que al mismo tiempo contemple aspectos de salud, cultura, acceso a la justicia, entre otros, de esta forma las familias puedan brindar a sus hijos e hijas una vida digna a la que tienen derecho apoyados por el contexto educativo.

La importancia del estudio de violencias que padecen los estudiantes en distintos ámbitos que repercuten en su desempeño escolar recae en la relación con el desarrollo de otros problemas sociales relacionados con temas de salud, seguridad pública, drogadicción e incluso como una amenaza a la defensa y promoción de los derechos

de los menores de edad, por ello es necesario realizar estudios donde se identifique y describa la intervención de los distintos actores no solo en los sistemas educativos sino también en otros ámbitos como el familiar y social que permita prevenir otros tipos de violencia y brindar atención adecuada a aquellos que las han padecido de tal manera que no se sientan solos ni orillados a emprender conductas que los pongan en riesgo a ellos mismos y a otros.

Estos esfuerzos por identificar y no normalizar la desconfianza e inseguridad en el crecimiento y desarrollo personal apelan a desarrollar una visión comprehensiva que guíe y permita estructurar prácticas efectivas y congruentes que fomenten y aseguren el desarrollo, así como el ejercicio de los derechos humanos tanto al interior de las escuelas como a su exterior, en la sociedad en general. Es decir, orientar acciones hacia una educación para la construcción de la paz, incremento de confianza y seguridad entre personas que se refleje en la disminución de violencias.

Capítulo xx

Cultura de la paz y derechos humanos. La metodología de la seguridad

Susana Martínez Nava

Resumen

Se desarrolla una descripción del desarrollo del concepto de paz y cultura de paz, para después explicar que el marco normativo mexicano ha quedado rezagado al lado de dicho desarrollo conceptual, por último, se argumenta que la seguridad tendría que tener como fundamento y enfoque la paz y cómo es que, la ausencia de esos elementos, no permite desarrollar una respuesta estatal integral ante la inseguridad y violencia que ha escalado a grado tal de colocarse como un conflicto armado no internacional.

Palabras clave: Paz, derechos humanos, seguridad, conflicto armado no internacional.

Introducción

Este trabajo es una aproximación a la cultura de paz como una posible metodología con la cual podrían desarrollarse condiciones para que la seguridad en México se plantee como posible desde una visión integral, eso sí, gradual, de difícil implementación, trans y multidisciplinar, pero estable y duradera.

Primero se lleva a cabo una breve revisión de la evolución que ha tenido el concepto de paz, de cómo transitó de una concepción negativa a una positiva y cada vez más activa e integral, cuyo fundamento no es solamente jurídico, sino que entraña la concurrencia de varios tipos de saberes.

Desde esta naturaleza de la paz se apunta que una necesaria comprensión de su esencia, de su valor y de su adopción en el sistema jurídico, político y social, implica una revolución en la forma y en el fondo de las instituciones, en la tarea misma del Estado, cuyo punto de partida ha sido la seguridad, sin embargo, ese paradigma parece ya haber convulsionado.

En un segundo momento del trabajo se señala el marco normativo nacional e internacional, así como el índice de paz que de acuerdo a referentes internos y externos corresponde a México, esto conduce al siguiente punto del estudio, en el que las concepciones de la seguridad parecen reflejar indirectamente la concepción de la paz a lo largo del tiempo. En la medida en que ambos conceptos avanzan de manera paralela, el texto sugiere que es posible y deseable una intersección, lo que llevaría a un enfoque distinto en el que tal vez, con la participación de la sociedad, la cultura de la paz y la seguridad tengan un reencuentro que permita a los mexicanos y mexicanas alcanzar verdaderos niveles de vida digna.

Se asume como premisa, que sin la necesidad de que haya una declaración de guerra, México experimenta niveles elevados de violencia que se pueden equiparar a conflictos armados, posicionamiento del cual hay estudios que señalan que podría tratarse de un conflicto armado no internacional.

Algunas notas sobre el desarrollo de la cultura de paz

Abordar el tema de la paz desde su evolución conceptual, es una tarea cuya extensión escapa a las pretensiones y límites de este trabajo, sin embargo, es necesario dejar apuntadas algunas notas que nos permitan entender la complejidad del tema y al mismo tiempo la importancia que esto tiene para los planteamientos de este breve estudio.

Sandoval Forero formula una reflexión integral sobre la paz:

> La paz no es solo la ausencia de la violencia física, es también la desaparición de la violencia cultural, social, económica, política, de género y de todas aquellas violencias que en lo simbólico agreden, denigran, excluyen y menosprecian a los otros, a los diferentes, a los extraños, o a los extranjeros. Es decir, la paz es la ausencia de la violencia de estructuras sociales y económicas, es el reconocimiento y valoración de la vida, la libertad, la justicia, los derechos humanos y las convivencias pacíficas de todos los diversos. A su vez es un proceso que no supone un rechazo al conflicto, sino una utilización razonable de él.

Este mismo autor condensa una relevante síntesis de cómo ha sido el desarrollo sobre la paz en cuatro momentos históricos:

> *Primera etapa* (entre los años 30 y 60): Los estudios de la época se dedicaban al análisis de la paz desde una connotación negativa, es decir que el concepto de paz negativa alude a la ausencia de guerra, a la no existencia de la violencia física.
>
> *Segunda etapa: inicia con la constitución del Peace Research Institute de Oslo (PRIE), el International Peace Research Association (IPRA) en 1963 y la revista Jornal of Peace Research en 1964. La dinámica de investigación de estos centros permite dar un giro en el concepto tradicional de paz, porque a partir de sus análisis visibilizan la paz positiva como alternativa a la violencia estructural*[1].

Arango Durling, por su parte, ubica el origen y desarrollo del término desde los sesentas, el enfoque de esta autora es en relación al surgimiento de diferentes instrumentos que desarrollan el derecho a la paz[2], especialmente en el sentido negativo de esta, es decir, como la ausencia de conflicto o de guerra, por lo que se trata mucho más del desarrollo jurídico del derecho a la paz y no precisamente de la cultura de la paz, pues la primera de estas concepciones se refiere al trato que mayoritariamente se le dio en los albores al primero de estos conceptos.

Sandoval Forero[3] indica que una de las primeras definiciones de paz positiva la desarrolló Johan Galtung en 1959, fundador del Instituto Internacional de Investigación

1 Sandoval Forero, Eduardo Andrés (2012), "Estudios para la paz, la interculturalidad y la democracia" en *Ra Ximhai,* vol. 8, núm. 2, enero-abril, pp. 17-37, Universidad Autónoma Indígena de México, El Fuerte, México. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/461/46123366002.pdf (consultado el 12 de febrero de 2021).

2 Arango Durling, Virginia (2007), *Paz social y cultura de paz,* ediciones Panamá Viejo, Panamá, pp. 26-29.

3 SANDOVAL FORERO, Eduardo Andrés (2012), "Estudios para la paz, la interculturalidad y la democracia" en *Ra Ximhai,* vol. 8, núm. 2, enero-abril, pp. 17-37, Universidad Autónoma Indígena de México, El Fuerte, México. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/461/46123366002.pdf (consultado el 12 de febrero de 2021).

para la Paz, en Oslo, Noruega. La obra de Galtung no tiene componentes jurídicos, sociológicos, históricos, políticos, morales, culturales, espirituales, muchas ideas son muy adelantadas para su tiempo y analiza cómo las relaciones de poder generan conflictos duraderos en las sociedades en las que se reproducen desigualdades.

> *Tercera etapa* (década de los 80): estuvo marcada por acontecimientos coyunturales, que demandaron una mayor participación de los movimientos sociales con el fin de sumar actores en censura a la violencia directa.

En el año de 1985, de acuerdo a Rojas Dávila[4], fue cuando el padre Felipe Mac Gregor acuñó el término cultura de paz, valiéndose del impulso de la paz mediante la educación, por lo que, en 1985, lleva a cabo el Encuentro Nacional de Educadoras Sanpedranas, cuyo tema central fue la educación para la paz.

A partir de dicho Encuentro se escribe el libro Cultura de Paz, en 1986, texto considerado como el primer referente sobre el tema, mismo que expone:

> La paz es dinámica. La paz es la solución justa y no violenta de los conflictos. Genera un equilibrio en la interacción social, de tal manera que todos los miembros de la sociedad puedan vivir en relaciones armoniosas uno con el otro. Donde hay violencia no hay paz. Para lograr un equilibrio en la dinámica de las relaciones sociales, la paz debe ser fundada en la justicia y la libertad.[5]

Esta es una de las primeras concepciones de esa etapa, que abordan la paz de forma positiva y no solamente como la ausencia de guerra, lo que había sido tradicionalmente tratado de ese modo desde la Segunda Guerra Mundial, ahora bien, a partir de ese momento surgen diversas reflexiones en torno a la cultura de paz.

> *Cuarta etapa* (década de los 90)**:** en este período la investigación para la paz adopta una perspectiva holística, integral y completa, que otorga gran importancia a la diversidad como medio para preservar la paz, a partir del aprovechamiento de las aportaciones de las otras culturas y del feminismo.

La tendencia actual en el desarrollo de un concepto y proceso de paz se enfoca en la educación, es por ello que la educación para la paz es el modelo a seguir y el que parece haber adoptado, al menos parcialmente la Constitución. Lo es de modo parcial, pues para su adopción profunda requiere de cambios drásticos en varias dimensiones. Educar para la paz implica al menos las dimensiones política, militar, económica y cultural**,** así lo sostiene Galtung[6], se sintetiza en el cuadro 1.

Jares[7] señala cuatro hitos que constituyen el desarrollo de la educación para la paz:

4 Rojas Dávila, Roberto (2014), "La cultura de paz en el Derecho Internacional Público: una breve introducción*",* en XLI Curso Derecho Internacional Público. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XLI_curso_derecho_internacional_2014_Roberto_Rojas_Davila.pdf (consultado el 15 de abril de 2022).

5 Mac Gregor Rolino, Felipe S.J. (1986), *Cultura de paz,* Ministerio de Educación del Perú, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima Perú.

6 Galtung, Johan (2003), *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto. Desarrollo y civilización,* trad. Teresa Toda, Bakeaz_Gernika Gogoratuz, Bilbao, p. 22.

7 Jares, Xesús R. (1995), "Los sustratos teóricos de la educación para la paz", *Cuadernos Bakeaz,* número 8, abril de 1995. Disponible en: http://www.aebarbiana.org/wp-content/uploads/2010/03/Los-sustratos-te%C3%B3ricos-de-la-Educaci%C3%B3n-para-la-Paz.pdf (consultado el 02 de enero de 2021).

Cuadro 1. Políticas de paz para el siglo XXI

	Paz negativa	Paz positiva
Política	Democratizar los estados Derechos humanos en todo el mundo, pero con desoccidentalización Iniciativa, referéndum, democracia directa Descentralización	Democratizar la ONU Un país, un voto Abolición del poder de veto de los grandes Segunda Asamblea de la ONU Elecciones directas (un escaño/ un millón de votos) Confederaciones
Militar	Defensa defensiva Deslegitimación de las armas Defensa no militar	Fuerzas de paz Técnicas no militares Brigadas de paz internacionales
Económica	Autogestión/Independencia I	Autogestión/Independencia II
	Internalizar las externalidades	Compartir las externalidades
	o efectos colaterales	o efectos colaterales
	Utilizar recursos propios	Intercambio horizontal
	También a nivel local	Cooperación Sur-Sur
Cultural	Desafiar el:	Civilización global
	Singularismo	Un Centro en todas partes
	Universalismo	Un tiempo relajado
	Conceptos de 'pueblo elegido'	Holístico, global
	Violencia, guerra	Asociación con la naturaleza
	Diálogo	Justicia, igualdad
	entre duros y blandos	Ensalzamiento de la vida

Fuente: Tomado de la obra de Galtung Johan, *Paz por medio pacíficos,* p. 22

- *La Escuela Nueva* (inicios de siglo): consiste en una crítica a las prácticas pedagógicas tradicionales fundamentada en el internacionalismo y la idea de evitar la guerra.
- *La creación de las Naciones Unidas y de la Unesco* (posteriormente a la segunda guerra mundial): retoma la comprensión internacional y agrega nuevos elementos como lo son la educación para los derechos humanos y la educación para el desarme.
- *La investigación para la paz* (años sesenta): sus contribuciones se dan de manera específica en el terreno conceptual, al revisar y reformular el propio concepto de paz, así como el desarrollo de las ideas de Gandhi respecto del conflicto. Se recuperan las ideas de Paulo Freire con un nuevo componente: el desarrollo.
- *El legado de la no violencia* (no tiene una ubicación temporal específica): presenta una mayor diversidad en sus formulaciones, descansa en los siguientes principios de la filosofía pacifista de Mahatma Gandhi:
  - La filosofía y la forma de actuar se condicionan por la verdad y la firmeza.
  - Énfasis en la autonomía personal y afirmación como primer paso para conseguir la libertad.
  - Aprender a ser autosuficientes en lo personal y material.
  - Armonizar las cuatro dimensiones del ser.
  - Importancia central de la teoría del conflicto como la necesidad de unir a las

dos partes con intereses encontrados en lugar de separarlas.
- Entrenamiento en las estrategias de lucha no violenta.
- Educación por medio del trabajo.
- Autoctonía cultural
- Plena concordancia entre fines y métodos a emplear
- Integración del proceso educativo en la comunidad.

La cultura de paz en México

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cultura de paz está considerada en el artículo 3º, párrafo cuarto que establece:

> La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

Esto conduce el desarrollo del contenido de la cultura de paz a la Ley General de Educación, como norma reglamentaria del artículo 3º, en la cual se identifican las siguientes disposiciones:

> Artículo 15. La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, persigue los siguientes fines:
>
> (…)
>
> V. Formar a los educandos en la cultura de la paz, el respeto, la tolerancia, los valores democráticos que favorezcan el diálogo constructivo, la solidaridad y la búsqueda de acuerdos que permitan la solución no violenta de conflictos y la convivencia en un marco de respeto a las diferencias;
>
> Artículo 30. Los contenidos de los planes y programas de estudio de la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, de acuerdo al tipo y nivel educativo, serán, entre otros, los siguientes:
>
> XXI. La promoción del valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de las personas ante ésta, la cultura de la legalidad, de la inclusión y la no discriminación, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como la práctica de los valores y el conocimiento de los derechos humanos para garantizar el respeto a los mismos;
>
> Artículo 74. Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, promoverán la cultura de la paz y no violencia para generar una convivencia democrática basada en el respeto a la dignidad de las personas y de los derechos humanos. Realizarán acciones que favorezcan el sentido de comunidad y solidaridad, donde se involucren los educandos, los docentes, madres y padres de familia o tutores, así como el personal de apoyo y asistencia a la educación, y con funciones directivas o de supervisión para prevenir y atender la violencia que se ejerza en el entorno escolar.
>
> Para cumplir con lo establecido en este artículo, se llevarán a cabo, entre otras, las siguientes acciones:
>
> I. Diseñar y aplicar estrategias educativas que generen ambientes basados en una cultura de la paz, para fortalecer la cohesión comunitaria y una convivencia democrática;
>
> II. Incluir en la formación docente contenidos y prácticas relacionados (sic) con la cultura de la paz y la resolución pacífica de conflictos;
>
> VI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación con los sectores

> públicos, privados y sociales, para promover los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y el fomento de la cultura de la paz, resolución no violenta de conflictos, fortalecimiento de la cohesión comunitaria y convivencia armónica dentro de las escuelas.

De las disposiciones anteriores se desprende que, en la visión del Estado mexicano, la cultura de la paz es un paradigma educativo, mismo que se inserta en la Constitución muy recientemente, pues se trata de una reforma que tuvo lugar en el año 2019, lo que llevó a la adopción de una nueva Ley de Educación que se publicó en ese mismo año.

En el marco internacional, México a suscrito numerosos tratados internacionales en materia de derechos humanos, en muchos de ellos, la paz se expresa como un derecho, como un principio, como valor, como objetivo. Solamente por señalar algunos de estos instrumentos:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social.
- Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En realidad, es complicado señalar con precisión qué instrumentos se refieren al derecho a la paz o a la paz como valor, principio u objetivo, ya que no resulta fácil distinguir derechos humanos de paz, conceptual y metodológicamente, la paz es una condición y consecuencia de la vigencia de los derechos.

Más allá de la dimensión jurídica que la paz pueda tener, es necesario reconocer todas las dimensiones que adquiere: social, política, económica, cultural, en cada una de ellas, el elemento jurídico es relevante, pues permite reconocerla, nombrarla, determinar las obligaciones respecto de ella, los actores, las estrategias y las relaciones que permitan realizarla o al menos, señalar los caminos para transitarla.

Por esa razón, se considera que un marco jurídico, si bien, no es un decreto con el cual la realidad se modifique, si puede ser el elemento que permita establecer con claridad un concepto amplio, obligaciones específicas, parámetros definidos y medibles para que actores sociales y políticos movilicen recursos, pongan en marcha acciones que hagan posible el anhelo social de vivir con dignidad.

Ese esfuerzo parece apenas comenzar en México, el marco jurídico en la materia es incipiente y la situación de violencia, inseguridad, así como las condiciones de inequidad, impunidad y corrupción son alarmantes, sin embargo, las leyes pueden ser el inicio, solamente el inicio, pero eso ya es algo, no lo suficiente, no lo único, tal vez ni siquiera lo más importante, pero al menos un punto de partida.

Es el caso del Estado de Jalisco, que apenas hace un año publicó su Ley de Cultura de Paz[8], la cual desarrolla un concepto holístico de esta, reconoce la transversalidad

8 Gobierno del Estado de Jalisco (2021), *Ley de cultura de paz del Estado de Jalisco,* Periódico Oficial. Disponible en: https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/content/martes-11-de-mayo-de-2021-4 (consultado el 20 de mayo de 2022).

con la que deben emprenderse las acciones gubernativas que pretendan generar verdaderos cambios a la hora de diseñar políticas, implementar estrategias y procurar el desarrollo de una cultura de la paz. Por otra parte, reconocen una serie de términos relacionados con la paz, tal como es el caso de la justicia alternativa, del mismo modo señala ámbitos de aplicación, como lo son la educación para la paz, la investigación para la paz, la seguridad humana, la seguridad ciudadana, el desarrollo. También prevé la creación y aplicación de un programa estatal de cultura de paz.

Consecuentemente, esta norma modifica la Ley de Educación; Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; la Ley de Desarrollo Social; la Ley del Sistema de Seguridad Pública, así como la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley para el Desarrollo Integral de las Juventudes; Ley de Atención a Víctimas; Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; Ley Estatal para Promover la Igualdad, Prevenir y Eliminar la Discriminación; Ley para el Desarrollo Económico; Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza.

Más adelante se hará énfasis justamente en el tema de la seguridad, que, para efectos de este trabajo, es un enfoque a partir del cual se quiere relacionar ambas ideas.

En cuanto a los niveles de paz en México, se creyó pertinente tomar en cuenta la medición llevada a cabo por el Instituto para la Economía y la Paz, que, de acuerdo a lo señalado en su metodología, tiene como base los indicadores integrales y que arroja los siguientes datos, respecto del año pasado.

El Índice de Paz México 2022[9] refleja resultados que se presentan a continuación:

• En 2021, la paz en México mejoró un 0.2%. Este fue el segundo año consecutivo de mejora después de cuatro años consecutivos de deterioro.

• La mejora en 2021 estuvo impulsada por tres indicadores: homicidio, delitos cometidos con armas de fuego y cárcel sin sentencia.

• Veintitrés de los 32 estados de México mejoraron en términos de paz en 2021, mientras que nueve estados se deterioraron.

En cuanto al IPM respecto de la paz positiva se tiene lo siguiente:

• La calificación nacional del Índice de Paz Positiva (PPI) de México se ha deteriorado en un 1.1% desde 2009. Esto es contrario a la mejora del 2.7% en la calificación nacional promedio de los países de la región de América Central y el Caribe durante el mismo período.

• La Paz Positiva en México mejoró constantemente entre 2009 y 2015, pero luego registró deterioros sustanciales entre 2015 y 2020, deshaciendo el progreso de los años anteriores. Los deterioros desde 2015 coincidieron con los fuertes aumentos de la violencia en todo el país.

• El deterioro neto desde 2009 estuvo impulsado por deterioros en tres pilares de Paz positiva: buen funcionamiento del gobierno, bajos niveles de corrupción y buenas relaciones con los vecinos.

• Los crímenes de la delincuencia organizada y el narcotráfico distorsionan la relación entre la Paz Positiva y la paz negativa dentro de México. Por lo general, las

9 Instituto para la Economía y la Paz (2022), *Índice de paz México 2022. Identificación y medición de los factores que impulsan la paz*. Sídney. Disponible en http://visionofhumanity.org/resources (consultado 25 de mayo de 2022).

sociedades con una Paz Positiva alta tienden a ser más pacíficas. Pero en México, los estados con mayores niveles de desarrollo económico, social y urbano, que suelen exhibir mayores niveles de Paz Positiva, tienden a ser más atractivos y estratégicos para las organizaciones delictivas.

• Los pilares del IPPM con las asociaciones más fuertes con la paz real, según lo medido por el IPM, son bajos niveles de corrupción y buen funcionamiento del gobierno. Esto sugiere que la corrupción y la ineficacia administrativa son impulsores clave de la violencia en México, ya que contribuyen a la impunidad y reducen la cantidad de recursos disponibles para combatir los delitos.

Es importante destacar que, de acuerdo a este índice, la paz de una región se encuentra estrechamente relacionada con el nivel de ingresos, educativo y de integración regional, que los países pacíficos tienen altos niveles de transparencia y bajos niveles de corrupción, así mismo, los países democráticos pequeños, estables y miembros de bloques regionales suelen tener buena puntuación en este índice.

Una posible inferencia anticipada al describir los resultados de estas mediciones sería que para que los índices de la paz arrojen una aproximación certera de la realidad, es importante considerar factores tanto negativos como positivos, los cuales, a su vez deben ser contrastados con otras variables, por ejemplo: si se mide el número de homicidios, también es importante saber cuántos de esos homicidios son investigados con éxito por las autoridades y en cuántos de esos casos se repara adecuadamente a los ofendidos, si se toman en cuenta en las estadísticas y se diseñan políticas públicas de prevención que tenga como base los datos obtenidos.

De ahí se sigue que la complejidad que entrañan los estudios para la paz sin duda son un reto para cualquier Estado, y por ello, es de suma importancia que, en su legislación, en su diseño institucional y en sus procesos, los estados incorporen parámetros, políticas y estrategias para hacer un diagnóstico de la paz y posteriormente la atención de los conflictos.

La seguridad y la paz

Después de todo lo que se ha dicho sobre la paz, la seguridad aparece como una situación que emerge como resultado de la primera, o bien, es condición de esta, probablemente sería inútil discutir lo que antecede, si la seguridad o la paz, parece no haber diferencia o incluso, valdría la pena preguntarse si tiene sentido entenderlo de tal modo que se permita establecer una relación de precedencia.

La cuestión radica en que ambas ideas parecen haber sido siempre como hermanas, esas que, por alguna trágica razón, separaron al nacer, pues en el fundamento teórico, jurídico y estatal de la seguridad, la paz nunca fue convocada para que, desde este constructo teórico, la seguridad tuviera una fundamentación mucho más legítima que el simple contrato social en defensa de los intereses de la sociedad civil.

Revisemos cómo la misma configuración conceptual de la seguridad, ha servido para dar cabida a una visión violenta de la misma, primero desde la teoría de las naciones, pasando por una serie de transformaciones hasta llegar a la seguridad humana, misma que es mucho más congruente con los postulados de la cultura de la paz.

Seguridad nacional

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra contemplada la seguridad nacional como una facultad del presidente de la República en el artículo 89, fracción IV. Mejor sea dicho, la seguridad nacional es una encomienda de la Constitución para que el presidente tome acciones para preservarla. Sin embargo, el texto constitucional es omiso al delimitarla y es así que su conceptualización se dejó en manos del legislador federal.

La Ley de Seguridad Nacional[10] la define de la siguiente manera:

> ...las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

A partir de la Guerra Fría[11], momento en el que las naciones se enfocaron en demostrar y defender su poder político, su territorio y soberanía surge el término. La seguridad nacional es un concepto inmerso en el mundo de las relaciones del Estado con fuerzas de carácter político, ya sea externas o internas, y ha sufrido transformaciones importantes en la medida en la que se modifican las relaciones de los estados entre sí, al cobrar algunos mayor liderazgo, al dominar, someter o ver comprometida su soberanía por otros estados más fuertes; y desde entonces, conforme la historia avanza y las condiciones sociales, económicas y políticas se modifican, dicho concepto también ha adquirido diversos matices.

Los órganos de poder del Estado definen los conceptos más elementales que conforman el sistema jurídico y político nacional, con el objeto de que se emprendan acciones que los lleven a cumplir con sus fines. Esto puede traer como consecuencia que se dote de mayor libertad a la sociedad o estrechar esa libertad y ensanchar el control del Estado[12], para ello el miedo[13] es útil al generar en la sociedad la necesidad de un reclamo de seguridad más sentido y los medios de

---

10 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2022), Ley de Seguridad Nacional, D.O.F., México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf.

11 Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Michael (comps., 1990), En busca de la seguridad perdida, México, Siglo XXI editores, p. 11.

12 Bobbio, Norberto (1989), op. cit. nota 22, p. 29. De hecho la primacía de lo público significa el aumento de la intervención estatal en la regulación coactiva del comportamiento de los individuos y de los grupos infra estatales.

13 Barrón Cruz, Martín Gabriel (2015), Gobernar con el miedo. La lucha contra el narcotráfico (2006-2012), México, Novum, p.p. 79 y 80. Por su lado, el estado de excepción, según Agamben, "tiende cada vez más a presentarse como el paradigma de gobierno dominante en la política contemporánea […] [donde] el significado inmediatamente bio-político del estado de excepción como estructura original en la cual el derecho incluye en sí al viviente a través de su propia suspensión emerge con claridad en el military order […] [pero] no es un derecho especial, sino que, en cuanto suspensión del propio orden jurídico, define el umbral o el concepto límite".

comunicación[14] juegan un papel muy importante en difundir ese contexto y por tanto se legitime la reacción estatal.

La seguridad nacional tiene como fundamento teórico el realismo, que es una teoría que busca la protección del Estado y sus intereses a través del poderío militar del que éste dispone, es decir, del uso de la fuerza, que se aplicará para repeler a cualquier agente que represente una amenaza contra él. Esta idea supone la coexistencia de las naciones en un mundo hostil, muy al estilo hobbesiano y en el cual es preciso reaccionar con la misma intensidad con la cual se percibe la amenaza, pero configura una situación reactiva-defensiva en la que es posible desarrollar una visión muy amplia de lo calificado como peligroso.

El realismo surge como corriente política con Hans Morgenthau[15], su principal exponente, y en su obra, explica los principios de este, configuran una agenda de seguridad centrada en el estudio del interés de las naciones expresado en términos de poder y que, por tanto, la explicación del objeto y el sujeto de seguridad, es decir lo que se asegura y la entidad que asegura, así como el grado de cesión de soberanía que supone este modelo, debe ser planteada en función de su noción de poder nacional[16].

En términos del realismo una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra[17]. Estas concepciones de seguridad giran en torno a ideas como poder, guerra, uso de la fuerza, milicia, soberanía. Sólo se ven enemigos del Estado y no las causas de los problemas sociales.

Según la Ley de Seguridad Nacional son bases de la misma, los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales, transparencia y eficiencia, que bajo el enfoque de la seguridad nacional son simplemente irrealizables, pues corresponden a un modelo opuesto prácticamente a tales principios.

Además, si contrastamos estas ideas con las desarrolladas de manera previa sobre la paz, se concluye una contraposición evidente, pues el discurso que hay que leer entre líneas, es que en aras de seguridad se pueden sacrificar los derechos humanos, idea incompatible con la paz.

Seguridad pública

La seguridad pública es definida por la Constitución como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que compren-

14 Silva Sánchez, Jesús María (2001), op. cit. nota 167, pp. 32 y 33. Así, tras la revolución de los transportes, la actual revolución de las comunicaciones da lugar a un vértigo derivado de la falta —sentida y probablemente asimismo real— de dominio del curso de los acontecimientos, que no puede sino traducirse en términos de inseguridad.

15 Morgenthau, Hans J. (1986) Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz, trad. Alfred A. Knopf, Argentina, sexta ed., Grupo editor Latinoamericano. La primera edición fue publicada en 1948.

16 Sánchez David, Rubén y Rodríguez Morales, Federmán Antonio (2006), "Seguridad nacional: el realismo y sus contradictores" Desafíos, Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, Colombia, vol. 15, julio-diciembre, 2006, pp. 120-177. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633160005 (consultad el 10 de abril de 2021).

17 Rocwell, Richard C. y Moss, Richard H (1990), "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación", en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Michael (comps.), En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, México, Siglo XXI editores, p. 44.

de la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.[18]

La seguridad pública se caracteriza como una función de los tres niveles de gobierno más específicamente enfocada a combatir las conductas sociales contrarias a las normas, ya sean penales o administrativas. La preservación de la seguridad nacional es una facultad del presidente de la República en conjunto con las fuerzas armadas, mientras que, si bien es cierto, la seguridad pública es una función que le corresponde al presidente de la República, esta se comparte con otros niveles de gobierno y otros poderes se ven involucrados, también se lleva a cabo por fuerzas de seguridad de carácter civil, según lo establece la Constitución.

El artículo 21 constitucional dota de facultades no sólo al Ministerio Público, sino también a las policías de los tres niveles de gobierno, establece: la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

Más adelante, este mismo precepto dispone:

> La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución[19].

El perfil policial exige herramientas muy específicas de formación, pues la tarea tradicional pasa a ser una tarea enfocada a la prevención, la investigación y persecución. Es por eso que conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública esta función adquiere una finalidad muy destacada:

> Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[20].

La policía es una corporación con un papel preponderante en la consecución de los fines que se propone la seguridad pública porque le corresponden tareas

---

18 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 21, párrafo noveno. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

19 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 21, párrafo noveno.

20 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2009), Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, D. O. F., artículo 2. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf. (consultada el 20 de junio de 2016).

que implican la adquisición y el manejo de conocimientos y habilidades que sólo a través de una formación de carrera se está en posibilidad de adquirir. Esto se debe trasladar a los tres niveles de gobierno[21] en los que existen elementos de policía, pues se trata de una facultad concurrente que se encuentra dentro de un sistema nacional, ya que cualquier elemento puede enfrentarse a escenarios de prevención, investigación y persecución del delito, incluso los militares que han asumido tareas de seguridad pública se ubican en este supuesto.

La cuestión es dilucidar si las tareas de seguridad pública de las corporaciones policiales y de las militares corresponden a las de un Estado democrático y si los resultados han sido los más satisfactorios, a la fecha parece que esto no ha contribuido a la paz, en realidad, muchas violaciones a derechos humanos corresponden a los elementos de seguridad y especialmente cuando se trata de militares.

La seguridad ciudadana y seguridad humana

La Organización de Estados Americanos plantea el concepto de seguridad ciudadana como el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde la perspectiva de los derechos humanos, seguridad interior u orden público, pues derivan hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas.[22] Y aunque el concepto no ha cambiado en el texto constitucional mexicano, su contenido debiera orientarse hacia esta visión pues esto es congruente con la reforma constitucional de 2011, la cual obliga al Estado mexicano a reconocer un espectro más amplio de la dimensión de los derechos humanos que se encuentren en tratados internacionales de los cuales es parte.

Si bien es cierto que la seguridad ciudadana surge de la noción de orden público, su visión compartida de la tarea de gobierno y ciudadanía, además de su propuesta de una política preventiva y no punitiva, hacen que responda con mayor certeza a las problemáticas actuales en materia de seguridad. Se parte entonces de que la seguridad es una tarea compartida y no exclusiva de la policía, sino incluyente, de ciudadanos (en sus diversas formas de organización, asociaciones civiles, académicas, colectivos, etcétera) e instituciones gubernamentales.[23]

Sin embargo, para implementar adecuadamente la seguridad ciudadana, el camino es una reforma policial y no solamente una reforma constitucional y legal, ya que

---

21 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014), Código Nacional de Procedimientos Penales, México, D.O.F., artículo 2. Según el artículo 3º, fracción XI del Código Nacional de Procedimientos Penales se entenderá por policía, los cuerpos de policía especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, así como los cuerpos de seguridad pública de los fueros federal o común, que en el ámbito de sus respectivas competencias actúan todos bajo el mando y la conducción del Ministerio Público para efectos de la investigación, en términos de lo que dispone la Constitución, el Código y demás disposiciones aplicables.

22 Rodríguez Luna, Ricardo y Martínez Nava, Susana (2016), De la seguridad pública a la seguridad humana, en Seguridad y políticas públicas, México, Universidad de Guanajuato- Gobierno del Estado de Guanajuato, p. 86.

23 Palacios Arzate, José Luis y Sierra Velázquez, José de Jesús (2014), "El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios de la paz", en Seguridad ciudadana: visiones compartidas, Estrada Rodríguez, José Luis (coord.), México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.- Universidad Autónoma del Estado de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p. 61.

si bien éstas sientan las bases normativas, es necesario construir un andamiaje fuerte para que la reforma policial en México sea una realidad y contribuya a la seguridad, y es necesario reconocer que sólo podrá contribuir en la medida en la que se tenga una visión más amplia de lo que implica la seguridad, es decir, un enfoque orientado a la cultura de paz.

En este sentido se expresa la fracción II del artículo 20 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública: el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tendrá, como principales atribuciones: *... II. Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia...*

La seguridad es un tema que ha cobrado una gran relevancia en las últimas décadas, pero sobre todo en los dos últimos sexenios en los que se ha exacerbado la violencia y no sólo corresponde a la delincuencia, sino también a la reacción por parte del Estado para intentar combatirla, sin embargo los resultados no son los deseables, pese a que la norma constitucional presenta múltiples adiciones y reformas que desean perfilar a México como un Estado constitucional de derecho, en el que la democracia impere como forma de vida y permita el desarrollo humano.

Sin embargo, en las normas constitucionales parece existir un doble discurso: garantista por un lado y represivo por el otro: mientras hay normas que privilegian la participación ciudadana, hay otras que alejan mucho a las autoridades de la sociedad, mientras que hay normas que nos lanzan a la vanguardia en materia de derechos humanos, hay otras que establecen la inaplicación de compromisos internacionales por el criterio discrecional del ejecutivo[24], y todavía a esta ambivalencia se le puede agregar la forma en la que se diseñan y ejecutan las políticas públicas, la actuación de los operadores de los sistemas previstos por el Estado.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo segundo, define a ésta de la siguiente manera:

> [...] una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[25].

24 Me refiero al párrafo octavo del artículo 21 constitucional que contiene la facultad del Ejecutivo Federal, que con aprobación del Senado, y de acuerdo a un criterio casuístico podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, lo cual es una flagrante violación al Estatuto de Roma, toda vez que el artículo 120 de este tratado establece que no se admiten reservas y la Convención de Viena (que también es un tratado suscrito por el Estado mexicano) dispone en su artículo 2º párrafo 1, inciso d: se entiende por "reserva" una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional al firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización. Luego el artículo 19 de la Convención de Viena establece: Un Estado o una organización internacional podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse a él, a menos: a) que la reserva esté prohibida por el tratado. Tampoco es válido alegar la prevalencia del derecho interno, pues de acuerdo a la Convención de Viena no puede alegar una contradicción con el derecho interno de cada Estado como pretexto para la inaplicación de un tratado internacional.

25 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación

Se supone que, como parte de la seguridad pública, en el párrafo dos del artículo en comento. se establece que el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Ahora bien, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (en adelante Declaración), en su artículo tercero se reconoce a la seguridad personal como un derecho de todo individuo, este fue un reconocimiento hecho en general, que al paso del tiempo se ha dotado de un contenido cada vez más profundo, ya que de esa fecha a la actualidad, los fenómenos que amenazan la seguridad personal se han hecho cada vez más complejos.[26]

Sepúlveda afirma que se han desarrollado enfoques parciales de la seguridad (seguridad jurídica, seguridad económica, seguridad ambiental, seguridad alimentaria, etc.) que convergen todos en la garantía de satisfacción de esa necesidad humana y considera que el artículo tercero de la Declaración se redactó *in genere* para incluir todos esos aspectos del concepto seguridad.[27]

En el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos[28], se plantea que, en las Américas, existe la utilización de conceptos diferentes para referirse al mismo objeto de estudio, el cual se refiere a la protección y garantía de los derechos humanos frente al delito y la violencia, lo cual conlleva a que en algunos casos ese concepto se amplíe a un espectro más amplio de derechos y en otros se reduzca. Así, se emplean expresiones tales como "seguridad pública", "seguridad humana", "seguridad democrática" y esto genera un marco impreciso que no permite definir estándares en la protección de los derechos comprometidos.

El informe explica que "seguridad ciudadana" deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político, puntualiza el Informe que el concepto surge de la transición de los regímenes autoritarios a los democráticos, ya que en los primeros, los conceptos de "seguridad pública", "seguridad nacional" y "seguridad interior" se asocian más a la seguridad del Estado.

Por su parte, en el Informe de Desarrollo Humano 1994 del Programa para las Naciones Unidas, se afirma que el concepto de seguridad, por mucho tiempo, se ha interpretado de forma estrecha, porque alude a la seguridad del territorio, la protección de los intereses nacionales en la política exterior, etcétera; es decir, se ha relacionado

el 02 de enero de 2009, artículo 2o.

26 Organización de las Naciones Unidas (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

27 Cfr. Sepúlveda I., Ricardo J. (2014), "La Falacia de una Política de Seguridad al Margen de los Derechos Humanos", en Derechos Humanos Actualidad y desafíos, México, editorial Fontamara y Universidad de Guanajuato, pp. 130 y 131.

28 Organización de Estados Americanos (2009), Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009. Disponible en: http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadiv.sp.htm (consultado el 22 de abril de 2022).

más con el Estado-nación que con las personas. Esto fue así por décadas debido a que apenas algunos países lograban independencia del imperialismo, ya tenían que luchar para alcanzar ideales democráticos muchas veces amenazados por la intervención de súper potencias y más adelante las guerras mundiales y posteriormente la guerra fría, fueron marcando y dotando de contenido a la seguridad. Sin embargo, en esta era la voz de los individuos se alza para expresar preocupaciones que provienen más bien del interior de sus países: el empleo, las enfermedades, el desarrollo, el crimen, etc.

La seguridad humana tiene dos aspectos principales: en primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión; en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad.

Es por ello que la seguridad humana se centra en cuatro características, según el Informe de Desarrollo Humano[29]:

- Es una preocupación universal.
- Los componentes de la seguridad humana son interdependientes.
- La prevención temprana facilita proteger y preservar la seguridad humana.
- Está centrada en el ser humano, es decir, se preocupa por la forma en la que la gente vive en una sociedad.

El Informe de Desarrollo Humano destaca que el concepto de seguridad debe cambiar así en forma urgente en dos sentidos fundamentales: de la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población; y de la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible. Se considera que las de amenazas contra la seguridad humana se pueden agrupar en siete categorías principales: económica, alimentaria, salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.

Conforme a lo desarrollado, la seguridad humana tiene como fundamento y fin la paz, plantea que la certeza de gozar de derechos humanos es lo que permite asegurar la dignidad y por lo tanto, en esa medida, las inequidades, las exclusiones, las violencias, los males sociales pueden ser entendidos como obstáculos para la paz. La paz es la esencia de la seguridad, no hay otra alternativa real.

Un Estado que formula en sus políticas el combate a enemigos está destinado a vivir siempre en lucha, la reconciliación por la vía de los derechos humanos y de conquistar todos los espacios de poder a sabiendas de que es poder público el que los ocupa, gobernando con justicia, con igualdad y libertad es la metodología que posibilita la seguridad y por ende la paz.

Ahora bien, la paz no es simplemente el resultado de una ecuación en donde los derechos humanos son un componente y la seguridad es el elemento a despejar, sino que, por el contrario, la construcción de la paz implica también la construcción de la seguridad.

El primer paso para comenzar una construcción, en ocasiones, es la deconstrucción, primero de una conceptualización distinta de la seguridad y segundo, de un reconocimiento de lo que sucede, no de la negación.

---

29 Organización de Naciones Unidas (1994), Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 25 y 26. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf (consultado el 22 de abril de 2021).

Esta segunda afirmación se refiere al hecho de que desde hace tiempo se ha planteado que la criminalidad ha adquirido dimensiones de un conflicto armado interno, se retoma el análisis que hace Rojo Fierro[30], quien afirma que los requisitos establecidos por el artículo 3º del Estatuto de Roma (ER), así como los del caso Tadic; por su parte, en el Protocolo Adicional II (PA II) existen algunos requisitos cuestionables debido a que la organización y las operaciones militares sostenidas son elementos que no necesariamente están en consonancia con los fines del Derecho Internacional Humanitario, no se pierda de vista que este Protocolo no ha sido ratificado por México.

Los requisitos establecidos en los instrumentos ante mencionados son los siguientes:

a) Actores involucrados: en México hay luchas entre grupos del crimen organizado, pero también entre ellos y el Estado.

b) Intensidad del conflicto: el Estado se obliga a recurrir a las fuerzas armadas, el índice de letalidad, las armas empleadas, el desplazamiento de la población, el control territorial y la cantidad de víctimas. En cada uno de estos componentes, por desgracia, se cumplen las condiciones en el caso mexicano, pese a que no son acumulativos.

c) Organización de los grupos armados: es importante distinguir que el artículo 3º del ER y la jurisprudencia del caso Tadic establecen determinados estándares, mientras que el PA II contempla otros mucho más estrictos, este es uno de los elementos que se consideran cuestionables, pues al llevar a cabo un análisis de su organización, los grupos muestran una flexibilidad adaptativa, lo que podría servir para que este rasgo no sea compatible con los criterios rígidos del PA II, sin embargo, esto obedece más bien a una cuestión de conveniencia y del modo en el que los grupos se incrustan en el Estado en el que llevan a cabo sus operaciones.

Pese a esto, el éxito con el que operan, el daño que producen, la fuerza con la que someten a los propios actores estatales y sociales muestra que la organización es uno de sus mejores rasgos, pues de lo contrario, su desarticulación a manos del Estado o de grupos contrarios no sería un problema.

d) Control territorial: nuevamente en este requisito se tiene que acudir a los criterios tanto del ER y de la jurisprudencia del caso Tadic, así como a los del PA II, en ambos casos se satisfacen plenamente, ya que tanto el índice de cooptación de municipios como el mapa de la Drug Enforcement Administration y la BBC parecen más que suficientes para acreditar el elemento territorial, inclusive en una interpretación estricta, el caso mexicano cumple los criterios: regiones rurales de Michoacán, Sinaloa, Durango, Chihuahua, Tamaulipas y Guerrero, por ejemplo.

e) Operaciones militares sostenidas: de acuerdo con datos obtenidos de la Estadística del personal militar y civiles agresores fallecidos y heridos con motivo de las agresiones a personal militar, elaborado por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), y el oficio 946/17 de la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Marina (Semar), las fuerzas armadas mexicanas han registrado 4276 enfrentamientos armados en 10 años y medio de lucha contra el narcotráfico.

En México, los grupos criminales establecen su base operativa en los municipios donde pueden controlar y dominar con mayor facilidad el territorio, y luchan entre

30 Rojo Fierro, Ana Gabriela (2020), "La guerra contra el narcotráfico en México, ¿un conflicto armado no internacional no reconocido?, *Foro Internacional,* vol. LX, núm. 4, El Colegio de México. Disponible: https://www.redalyc.org/journal/599/59965023005/html/ (consultado el 04 de abril de 2021).

ellos para capturar a políticos, policías y fiscales. Esto ocurre a través de extorsiones o amenazas, mediante el financiamiento de campañas políticas, sobornos a bajo nivel o al colocar a un miembro o aliado del grupo criminal en un cargo público.

Debido a diferentes factores bajo los cuales operan los grupos criminales, sería cuestionable la exigencia de este criterio, ya que los propósitos de estos son económicos y no políticos, y cuya violencia se dirige con más frecuencia contra la población civil que contra las autoridades.

f) Prolongación del conflicto: el conflicto en México, que ha durado ya casi dos décadas, en modo alguno puede ser reducido a una violencia colectiva de menor nivel. Por consiguiente, se puede afirmar que sin duda cumple con el elemento señalado en el Estatuto de Roma.

g) *Ratione loci*: este último elemento, común a las cuatro definiciones, establece que la situación de conflicto armado debe tener lugar en el territorio de un Estado parte contratante. México es parte de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 desde el 29 de octubre de 1952 y, desde el 10 de marzo de 1983, lo es también del Protocolo Adicional I de 1977. Sin embargo, México es el único Estado del continente americano que todavía no ha ratificado el Protocolo Adicional II.93 A su vez, el Estatuto de Roma fue firmado en 2000 y ratificado en 2005.

Después de la síntesis retomada del texto de Rojo Fierro, se afirma que en México existe una forma de conflicto cuyas dimensiones podrían equiparse con las expresiones más graves de violaciones a derechos humanos, una guerra de esta naturaleza puede llegar a ser mucho más letal y velada, en la guerra hay reglas para minimizar los daños a los civiles, sin embargo, en esta guerra los civiles son los más vulnerables, tanto por la interacción de las fuerzas armadas, tanto por las acciones de los grupos civiles armados.

Conclusiones

La cultura de la paz en México podría recibir un impulso que permita visibilizar la necesidad de construir una seguridad desde la paz, en donde los derechos humanos son elementales, pero no los únicos, es posible que una reflexión sobre la relación paz- derechos humanos- seguridad ofrezca una respuesta mucho más integral al cómo hacer posibles los derechos.

Si partimos de la idea de que los conflictos que nos aquejan son demasiado complejos, es mucho más factible que lleguemos a la conclusión de que la metodología para resolverlos debe ser también trans y multidisciplinar. No hay soluciones sencillas para problemas complejos.

La visión del Estado y de la sociedad debe transitar hacia derroteros que involucren diversas áreas del conocimiento, múltiples actores, relaciones intrincadas de la seguridad con la paz, la educación y la paz, la administración de justicia y la paz, el surgimiento de un nuevo paradigma surge cuando las estructuras anteriores dejaron de ser suficientes y eficientes, el paradigma de la cultura de la paz debe volverse la fórmula para la acción del Estado constitucional.

El paradigma de la seguridad nacional y la seguridad pública ha dejado de ser vigente ante una violencia rampante y endémica, razón por la que las estrategias del Estado mexicano han fracasado durante ya casi dos décadas, incluso más si rastreamos

el origen de los primeros síntomas de utilización de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

Lo anterior no hizo más que empeorar la situación, sea cual fuere la motivación, los resultados han sido una democracia cada vez más erosionada, graves violaciones a derechos humanos, costos económicos altos, un retroceso a la vigencia de la dignidad humana que no pensamos fuera posible en pleno siglo XXI.

Capítulo xxi

La reforma al sector seguridad como preámbulo para la pacificación, la gobernabilidad y la consolidación democrática en América Latina: el caso México

M. Patricia Solís Minor

Resumen

El presente trabajo parte de la premisa de que la ausencia de una reforma integral a la arquitectura del sector de la seguridad ha acotado la capacidad de algunos Estados latinoamericanos para proveer a su población de una seguridad efectiva, eficaz y responsable, obstaculizando la pacificación, la supremacía civil sobre el estamento militar, la gobernabilidad y, por ende, la consolidación democrática.

Palabras clave: México, Sector Seguridad (SSR), Pacificación, Gobernabilidad, Democracia

El incremento de la delincuencia común, así como el de las actividades del crimen organizado, aunadas al alto índice de violencias de todo tipo, han llevado a los gobiernos de la región a utilizar a sus fuerzas armadas en tareas que no son propias de su naturaleza y a formular e implementar políticas y estrategias de seguridad basadas en la militarización de la seguridad pública, lo que ha traído como consecuencia el aumento de violaciones a los derechos humano, entre otras cuestiones.

Para sustentar lo anterior, dividí este ensayo en cuatro partes. En la primera, compartiré las principales aportaciones de Brian Loveman y David Pion-Berlin al estudio de las Relaciones Civiles-Militares (RCM) en nuestra región. En la segunda, elegí a México como caso de estudio y en dicha sección realizaré una breve aproximación a su tipo de régimen político y su relación con el sector de la seguridad.[1] Por su parte, en la tercera sección, abordaré, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019-2024, con el fin de destacar dos cuestiones fundamentales: la creación de la Guardia Nacional y el rol que están desempañando las fuerzas armadas en la actual administración. Y, por último, compartiré- de manera somera lo he de señalar- las principales

1 Estudiar en general las RCM y, en particular a las fuerzas armadas de la región, plantea una serie de dificultades metodológicas que pueden dar lugar a presupuestos que no enmarcan de modo alguno al conjunto de los países que la comprenden. Cada Estado cuenta con dinámicas propias, las cuales han tenido variaciones autónomas a lo largo de la historia; por lo tanto, no es pretensión del presente trabajo abarcar en un análisis comparativo a todos los institutos armados y sus relaciones con las estructuras de gobierno y sus sociedades, sino de manera muy modesta, la intención es enfocarme exclusivamente en el caso mexicano, que tiene diversas similitudes con otros países latinoamericanos.

aportaciones de dos instrumentos que se han generado en el marco de las Naciones Unidas: el Enfoque de la Reforma al Sector de la Seguridad (*Security sector reform, SSR*) y el Modelo de la Buena Gobernanza en el Sector de la Seguridad (*Good security sector governance, GSSG*), cuya aplicación en varios países con situaciones similares a la mexicana han probado su efectividad en las diversas áreas que atañen a la materia.

La intención de ello es iniciar un diálogo fructífero, a través del cual, podrían irse delineando las bases para que, en un futuro, se genere una reforma integral al sector de la seguridad en México y el resto de América Latina, que permita que la provisión, gestión y supervisión de la seguridad sean más eficaces y efectivas, apostándole a la prevención de los conflictos y las violencias; así como a la educación y la cultura de paz dentro de un marco de control civil democrático, del estado de Derecho y de la promoción y respeto a los derechos humanos.

Breve recorrido histórico de las relaciones civiles-militares en América Latina

Durante el siglo XIX la tradición militar (*militarylore*) latinoamericana cuenta la misma historia desde México hasta Argentina: cuando La Patria[2] se contempló amenazada, los militares se levantaron para hacerle frente al "enemigo" que la ponía en peligro, cualquiera que éste fuese. Esta égida fue su tarea más "sagrada" y los llevó a considerarse a sí mismos como el último bastión de protección de sus naciones y guardianes permanentes de las instituciones e intereses de sus países. A lo largo del tiempo, dicha misión "autoimpuesta" no sólo fue legitimada por una serie de mitos históricos que ensalzaban el patriotismo, nacionalismo y abnegación de nuestras fuerzas armadas, sino también fue secundada por gobiernos civiles que consideraron al estamento militar como una suerte de garante del orden político y legal, e implícitamente, árbitro del bien común de la nación, así como de los intereses permanentes y los requerimientos de seguridad de nuestros países; consolidando así lo que se denominó como "democracia protegida".[3]

Por su parte, durante el siglo XX los cambios en las relaciones internacionales y la economía global, la innovación tecnológica, las cambiantes circunstancias socioeconómicas, los movimientos sociales emergentes, las ideologías ascendentes, el cambio político-institucional y la calidad del liderazgo político civil formaron parte de la compleja red de contingencias que influyeron en el papel que las fuerzas armadas jugarían en la política nacional en los países de Latinoamérica. Es de destacar el rol de los Estados Unidos en la construcción del entramado institucional de seguridad y defensa regional que otorgaría a los militares en nuestra región la nueva misión de proteger a la *Patria* en contra de amenazas externas y subversiones internas. En este tenor, durante la Guerra Fría se "reafirmaría el papel central de las fuerzas armadas en po-

2 La noción de "*La Patria*" es una fusión de mitos territoriales, raciales, étnicos, culturales y políticos cuya conservación y defensa demandan la suprema lealtad y sacrificio…" y cuando los militares se refieren a ésta, usualmente "aluden a la nación- Estado, relacionándola con identidades territoriales, culturales e históricas…", por lo que "en el nombre de la *patria* todo es lícito". Resguardar *la patria* es una "tarea fundamental de las fuerzas armadas y mantener su equilibrio interno (orden y seguridad) es su primera prioridad…", Loveman, Brian, *For la Patria. Politics and the armed forces in Latin America*, Scholarly Resources Inc, Wilmington, DE., 1999. xvii-xviii.

3 Loveman, Brian, "Protected democracy" in Latin America", en Lovell John P., y Albright David E. (eds.), *To Sheathe the Sword. Civil- Military Relations in the Quest for Democracy*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1997, p. 133.

lítica, disminuiría el apoyo estadounidense a la democratización, y se fomentaría una nueva ronda de golpes de Estado… en nombre del anticomunismo y los movimientos populares subversivos"[4], especialmente, después del triunfo de la Revolución Cubana en 1959.

Ahora bien, a finales de los años setenta del siglo pasado, los movimientos guerrilleros, los grupos paramilitares de derecha, los escuadrones de la muerte, la violencia ejercida por las mafias de la droga, así como la recesión económica y la crisis de la deuda (con tasas de crecimiento y niveles de vida bajos) que amenazaban a gran parte de los países latinoamericanos, se constituyeron en factores importantes para que los gobiernos – tanto civiles como militares- aceptaran la implementación de programas de ajuste estructural impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, adoptándose así el modelo neoliberal, que transformaría el papel del Estado en la economía y acarrearía no sólo desempleo y conflictos sociales a corto plazo, sino que forzaría además el recorte en los presupuestos asignados a las fuerzas armadas, dejándolas en circunstancias de relativa vulnerabilidad.

Lo anterior aunado a la política de seguridad regional estadounidense en la segunda mitad de la década de los años ochenta alentó a que los militares que aún gobernaban se fueran retirando gradualmente, transfiriendo el poder político a los civiles. Aunque es de destacar que, al ceder el control directo, los uniformados buscaron mantener influencia política y económica a través de pactos con los partidos políticos, reformas constitucionales, nuevas legislaciones y decretos de último minuto para limitar daños a sus instituciones. De esta manera, la retirada militar del gobierno directo no significó una subordinación total a las nuevas autoridades civiles.

En otras palabras, las fuerzas armadas intentaron mantener su custodia histórica de la *Patria* y realizaron esfuerzos para retener las prerrogativas asumidas bajo los mandatos autoritarios. En este tenor, en el marco de la denominada "Tercera Ola democrática", si bien es cierto que los procesos de transición enarbolaron como uno de sus objetivos centrales el logro del control civil objetivo[5] sobre las fuerzas armadas y la preocupación por construir democracias sanas y estables se vinculó con la imperiosa necesidad de subordinar al estamento militar a los gobiernos civiles democráticamente electos; éstos desafortunadamente se vieron obligados a pactar con el sector castrense una serie de prerrogativas a cambio de la ausencia de obstáculos para gobernar.[6] Es decir, los diferentes pactos de transición garantizaron la supervivencia

4 Loveman, Brian, *For la Patria. Politics and the armed forces in Latin America*, *op.cit.,* pp. 155- 194.

5 Parte importante del aporte de Samuel Huntington en el análisis de las relaciones civiles-militares reside en la categorización del control civil: subjetivo y objetivo. El primero tiene el propósito de "llevar al máximo el poder civil de algún grupo o grupos particulares", por lo cual, se identifica con instituciones gubernamentales, clases sociales y formas constitucionales específicas. En tanto, el segundo tiene la finalidad de alcanzar el profesionalismo militar autónomo", es decir, es el que hace de los militares una herramienta del Estado y permite que éstos lleven adelante las órdenes de cualquier grupo que ostente la autoridad legítima estatal. En otras palabras, el control civil objetivo es al que se aspira en varios países latinoamericanos cuyos gobiernos no han podido asegurar la neutralidad política de los militares y su respeto a las leyes y las autoridades. Huntington Samuel P., The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations, Harvard University Press, MA., 1985, pp. 91-94.

6 Loveman, Brian, "Protected Democracies' and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America,

de enclaves que obstaculizaron el control civil sobre las instituciones castrenses y les dotaron de autonomía en una diversidad de ámbitos. Tal como lo sostiene Loveman, los militares "buscaron defender su soberanía residual y mantener su estado prácticamente totémico: temidos y venerados, protectores cuasi-sagrados de *la patria*. Y los políticos civiles... aceptaron la realidad de la custodia militar". [7]

Pese a los logros civiles, así como al fin de la Guerra Fría y al consiguiente desafío que representó la redefinición de roles y misiones para las fuerzas armadas latinoamericanas a inicios del nuevo milenio, las bases filosóficas, constitucionales, legales e institucionales de la democracia protegida y la tutela militar fueron legitimadas e, incluso, reforzadas. Asimismo, con la aparición de las llamadas *nuevas amenazas* (conflictos étnicos y religiosos, sabotaje económico, tráfico de drogas, contrabando de armas, lavado de dinero, terrorismo internacional, ejércitos privados, etc.) los militares se percibieron a sí mismos bajo asedio y en respuesta, buscaron justificar sus misiones e identificar nuevos desafíos para la defensa y la seguridad que les hicieran indispensables, razón por la cual "la democracia en América Latina permanece constantemente insegura y a prueba.[8]

En este sentido, David Pion- Berlin, profesor de Ciencia Política de la Universidad de California, considera que "a comienzos del siglo XXI, las relaciones cívico- militares en América Latina son más estables y las Fuerzas Armadas, políticamente más débiles que en ningún otro momento de la historia". Ello en gran parte a que "tienden menos a intentar derrocar gobiernos y más a conservar cierta influencia en los regímenes democráticos", así como a tener menos "capacidad e interés en enfrentarse a los civiles en relación con la política nacional, y más preocupación por proteger su bienestar institucional".[9] Para arriba a tales aseveraciones, el académico elaboró una serie de estudios encaminados a analizar no sólo las transiciones democráticas en la región -especialmente las del Cono Sur- sino también a examinar las transformaciones que se iban dando en el ámbito de las RCM, destacando que, si bien la subordinación militar al poder civil es un hecho, no lo es el que los procesos de democratización estén concluidos, y por tanto, se haya logrado establecer un control político absoluto que asegure el principio de supremacía civil.

En su opinión, en América Latina el logro del control civil es una cuestión problemática debido a la histórica ausencia de voluntad política para tratar los asuntos de defensa nacional. De acuerdo con su diagnóstico, dicha ausencia es una realidad inevitable porque los políticos de la región no tienen incentivos para dedicar tiempo y recursos para gestionar la defensa, ya que la probabilidad de guerras es baja, no existen importantes industrias militares, y la defensa nacional no es un tema relevante para la ciudadanía en las campañas electorales. Además, ello se debe a la inexistencia de definiciones políticas acerca de las misiones y funciones militares que se ha combinado con la utilización del poder militar como elemento para dirimir ciertos conflictos internos.[10]

1978-1993." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36, no. 2 (1994): 105–89.

7 Loveman, *For la Patria. Politics and the armed forces in Latin America*, *op.cit*., p. 215.

8 Loveman, "Protected democracy in Latin America", *op.cit*., p.144.

9 Pion-Berlin, David, "Unexpected Civil- Military Relations in 21st Century Latin America", Nueva Sociedad, No. 213, Enero - Febrero, 2008, p. 51.

10 Pion-Berlin, David y Trinkuras, Harold, "Attention Deficits. Why politicians ignore Defense Policy in Latin

En suma, las políticas de defensa y seguridad nacional no han sido una prioridad para los gobiernos latinoamericanos, aun cuando la región ha tenido una larga historia de relaciones problemáticas entre civiles y militares. Esta carencia de interés provoca no sólo que se frenen los esfuerzos por reformar las doctrinas y prácticas militares, si no también y lo más grave, que "lo militares recurran a la autogestión, generando mayores niveles de autonomía y planteando mayores problemas para el control civil".[11]

El investigador señala que las fuerzas armadas en la región indudablemente están guiadas por objetivos tanto institucionales como políticos, sin embargo, considera que los militares no están interesados en desestabilizar a sus gobiernos. En primer lugar, porque en sus intereses corporativos "no confluye la idea de restituir regímenes autoritarios" y más bien, prefieren disociarse de ese legado. Y, en segundo, porque "no convergen tan fácilmente en temas ideológicos como solían hacerlo". En la actualidad, existe una gran diversidad de posiciones al interior del cuerpo de oficiales y entre los distintos servicios respecto a cuál debería ser la función apropiada de los institutos armados en la sociedad, así como cuáles deberían ser sus misiones primarias. De hecho, expresa "que los oficiales son más renuentes a jugar el doble rol de soldado y político y más propensos a reconocer que existen límites entre la conducta profesional y la política".[12] Aunque aclara que ello no significa que los militares y los civiles no han o no continuarán disputándose fronteras.

En este tenor, no se puede afirmar categóricamente que las fuerzas armadas latinoamericanas han estado dispuestas o han sido capaces de alcanzar de manera uniforme mayor autonomía sobre todas las funciones relacionadas con la defensa y la seguridad. Al respecto, para conocer cuál es el grado de autonomía que las diversas instituciones castrenses gozan es indispensable, en primer lugar, desagregar las siguientes categorías: 1) Decisiones relativas al personal; 2) Niveles de fuerza; 3) Educación y doctrina militar; 4) Reforma militar; 5) Presupuesto militar; 6) Producción y adquisición de armamento; 7) Organización de la defensa; 8) Servicios de inteligencia; 9) Seguridad Interna y, 10) Derechos Humanos. Para posteriormente, colocar éstas en un espectro profesional-político, y una vez desagregadas pueda quedar claro que la autonomía es mayor en ciertas áreas y menor en otras.

Básicamente, los estudios empíricos que realizó [13] mostraron, por un lado, que las fuerzas armadas tienen un control firme sobre la educación, la doctrina y la reforma. Es decir, su esfera de influencia recae en el ámbito profesional y ésta es, sin lugar a duda, considerable. Las reformas institucionales, la socialización y el sistema de promoción son prerrogativas que han sido preservadas y protegidas de interferencias externas. Por otro lado, los militares gozan de un menor control sobre cuestiones relacionadas con el presupuesto, la venta y adquisición de armamento, los niveles de fuerza y la organización de la defensa. Tales asuntos se localizan en la denominada "zona gris", es decir, ese "punto medio en el que convergen cuestiones que tienen contenido

America", *Latin America Research Review*, Vol. 42, No. 3, University of Texas Press. October, 2007, pp. 78-79.

11 *Ibíd*., p. 95.

12 Pion-Berlin, David, "Military Autonomy and Emerging Democracies in South America", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 1, October, 1992, Program in Political Science of the City University of New York, pp. 84-85.

13 Analiza y compara a los países del Cono Sur: Argentina, Brasil, Uruguay, Perú y Chile.

tanto profesional como político". Al respecto, refiere que en la mayoría de los casos estudiados el gasto en defensa había disminuido y consideraba que "los problemas estructurales de estancamiento económico, inflación y endeudamiento público ha funcionado, irónicamente, en beneficio del control civil al forzar a los líderes militares a aceptar las difíciles decisiones económicas". Asimismo, sus hallazgos mostraban que los civiles habían tenido éxito al reestructurar la organización de la defensa al unificar en un sólo ministerio a las tres fuerzas de combate (ejército, marina, fuerza aérea), así como en nombrar civiles al frente y limitar el acceso directo de los uniformados al presidente.[14]

Por último, están las cuestiones que tocan la esfera política, como son los derechos humanos y el sistema judicial, así como los servicios de inteligencia y la seguridad interior. Sobre la primera cuestión, se apunta que los militares han aislado al cuerpo de oficiales del procesamiento judicial por delitos perpetrados en contra de los derechos humanos, argumentando que los tribunales civiles no tienen jurisdicción sobre violaciones cometidas durante tiempos "de guerra". Los juicios a militares constituyen un ataque a su integridad corporativa, así como un rechazo a la práctica militar, dado que los oficiales perciben que sus campañas contrainsurgentes fueron en su momento "... honorables y en el superior interés de la nación". Sin duda, el fracaso de los gobiernos para llevar ante la justicia a los militares implicados en la violación de derechos humanos fue y continúa siendo el obstáculo más serio para la consolidación democrática, porque "inmuniza a los soldados contra el enjuiciamiento y, por consiguiente, reduce los costos de una represión en el futuro".[15]

En cuanto a los servicios de inteligencia, se encontró que, en algunos casos, aún cuando los militares continúan recabando información, sus operaciones recaen bajo la supervisión de una agencia central de inteligencia civil, lo cual disminuye la autonomía militar en el área. Sin embargo, existen otros en los que las agencias de inteligencia tienen en sus instancias a personal militar experimentado que podría obstaculizar las órdenes políticas e incluso usar su posición para espiar al gobierno. En suma, debido a las deficiencias del conocimiento civil sobre el tema, así como a las dificultades para desmantelar las viejas infraestructuras de inteligencia, permanecen en algunos países de la región vestigios de un estado militarizado.

Ahora bien, Pion-Berlin señala que en los casos estudiados el grado de autonomía en relación con la seguridad interna fue de moderada a alta y hace un paréntesis para resaltar que en el análisis debe realizarse una distinción entre lo que establece la ley y la práctica, ya que a pesar de que las constituciones o los diversos ordenamientos legales establecen con claridad las misiones de sus fuerzas armadas, en las últimas décadas éstas han tenido que cumplir un rol subsidiario en virtud de la debilidad de los aparatos estatales para combatir las "nuevas amenazas" que flagelan a sus sociedades. A lo anterior, lo denomina "el nuevo pragmatismo civil- militar", el cual se abordará en seguida; no sin antes plantear cuáles fueron las principales conclusiones que destaca en su investigación sobre la autonomía.

En primer lugar, reveló que la autonomía militar es un fenómeno complejo que desafía una terminología o explicación simple. Aunque es innegable que las fuerzas

14 *Ibíd*., pp. 95- 97.
15 *Ibíd*., p. 98.

armadas continúan siendo un actor político importante en el periodo post-autoritario, lo cierto es que "su poder no es ilimitado ni uniforme". En segundo lugar, parece que existe un límite al poder "por encima del cual los militares prefieren no cruzar", y otro límite "por debajo del cual desean extender su influencia al interior del orden democrático, y que varía de acuerdo con el contexto y el área temática". En tercer lugar, las fuerzas armadas han tenido gran éxito en resguardar "el núcleo de sus funciones profesionales". Los niveles de autonomía sobre roles percibidos como internos a su profesión son altos y el grado es bajo cuando se sitúan en la zona gris del espectro profesional- político o en la esfera política; aunque fueron encontradas excepciones relativas a asuntos como los derechos humanos y la seguridad interna, donde la autonomía fue mayor a la esperada. Finalmente, concluye que "cuando la autonomía institucional predomina, el proyecto militar suele ser más defensivo, dirigido a minimizar la interferencia externa". En este caso, cabe señalar que la autonomía es totalmente compatible con el control civil. Por el contrario, cuando la autonomía política es la que prevalece, los objetivos de los militares "serán ofensivos y diseñados para poner a prueba los limites externos de sus poderes al tiempo que reducen los del gobierno".[16]

Regresando a la cuestión del "nuevo pragmatismo civil-militar" es importante mencionar que en las últimas décadas la expansión del rol militar se debe en gran medida a la incapacidad de los regímenes democráticos en la región por resolver las crisis de gobierno o las crisis económicas y sus consecuencias. Al respecto, ahora son los mismos civiles en el gobierno los que "buscan la ayuda de los militares para resolver problemas de seguridad y desarrollo" y recurren a ellos "para que lideren o los asistan en la lucha contra la guerrilla, el tráfico de drogas, el crimen y el terrorismo".[17] Sobre esto, es necesario advertir que involucrar a las fuerza armadas en este tipo de misiones ocasiona riesgos de intervención en cuestiones internas, dificulta la tarea de supervisión y control civil, aumenta la autonomía militar y fortalece políticamente a los uniformados. Y precisamente, para probar qué tan cierto son estos supuestos, Pion-Berlin y su colega Craig Arceneaux realizaron una investigación que contempla a varios países de Sudamérica con el principal objetivo de identificar si los militares son quienes toman las decisiones respecto a las operaciones internas que deben realizarse o sólo son quienes las implementan.[18]

En este tenor, los autores retoman la definición que Felipe Agüero realizó sobre el control civil[19] y buscan establecer la relación existente entre éste y las misiones y operaciones militares. Para ello, en primer lugar, puntualizan que la misión "se refiere a aquellas funciones esenciales y permanentes usualmente codificadas en la ley"; en tanto, las operaciones son "campañas específicas y más episódicas que se realizan ya sea independiente o de conformidad con una misión". En segundo lugar, determinan

16 *Ibíd,* p. *99*.

17 Pion-Berlin, David, "Unexpected Civil- Military Relations in 21 St. Century Latin America", *op.cit*., p.52.

18 Pion- Berlin, David y Arceneaux, Craig, "Decision- makers or Decision Takers? Military and Civilian Control in Democratic South America", *Armed Forces & Society*, Vol. 26, No. 413, Primavera, 2000.

19 Para Agüero, el control civil "ocurre cuando los funcionarios electos ejercen suficiente poder sobre las fuerzas armadas no sólo para conducir la política general sin interferencia de los militares, sino para definir las metas y la organización general de la defensa nacional, para formular y conducir la política de defensa y monitorear la implementación de la política militar". Ver: Agüero, Felipe, *Soldiers, civilians, and democracy. Post-Franco Spain in Comparative Perspective*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1995. p. 19.

que existe una "ampliación gradual de la misión" (*mission creep*) que puede suceder a nivel operacional, cuando "los oficiales toman el control sobre todas las acciones en el terreno, ya sea abierta o encubiertamente, ampliando su influencia en otras campañas"; lo que con el tiempo conlleva a que las fuerzas armadas redefinan los roles que determinan su conducta. Por tanto, para que ello no suceda, es indispensable "que las autoridades civiles sean quienes tomen las decisiones sobre las operaciones específicas en el corto y mediano plazo para frenar la injerencia militar". [20]

En tercer lugar, los académicos señalan que las operaciones militares que son de alcance expansivo e interno en el ámbito geográfico fomentan la injerencia; mientras que las actividades que son restrictivas y externas pueden fortalecer el control civil. Por lo que actividades como la ayuda en caso de desastres, los proyectos de acción cívica (construcción de caminos, escuelas, servicios médicos, etc.), así como las iniciativas empresariales no facilitan la subordinación militar, contribuyendo más bien a facilitar la ampliación gradual de misiones. En suma, la hipótesis dominante es que esas operaciones localizadas fuera de los roles tradicionales de los militares son más difíciles de contener y son, en última instancia, dañinos para el control civil.

De lo anterior, se establecen cuatro dimensiones de las misiones y operaciones militares que deben ser consideradas y que definen la conducta de los uniformados: 1) *Rol restrictivo*, que se traduce en que a los oficiales se les solicita cumplir únicamente con su unívoca función profesional, es decir, estar preparados para diseñar y ejecutar el combate armado; 2) *Rol expansivo*, cuando a los oficiales se les requiere utilizar sus habilidades transmisibles (organizacional, administrativa y analítica) para resolver problemas fuera del ámbito del combate; 3) *Rol interno*, donde los militares aplican sus conocimientos y habilidades al interior de su país y, 4) *Rol externo*, cuando dicha experticia es utilizada fuera de las fronteras nacionales.[21]

En este sentido, al categorizar las misiones militares con las dimensiones externas-interna y restrictiva-expansiva se pueden formular las siguientes expectativas convencionales respecto al control civil: a) Un *control civil alto*, cuando las misiones se ubican en el ámbito externo-restrictivo; b) Un *control civil medio* cuando radican, por un lado, en el ámbito externo-expansivo y, por el otro, en el interno- restrictivo y c) Un *control civil bajo*, cuando se sitúan las misiones en el ámbito interno-expansivo. (Como es el caso de México) Y a partir de ello, se dispone de cuatro tipos de misiones para el estamento militar: la defensa nacional, la seguridad interior/pública, el desarrollo y la seguridad internacional.

Así bien, para lograr el control civil un axioma fundamental debe ser respetado: los civiles deben decidir cuándo, dónde y cómo serán empleadas las fuerzas armadas. Son éstos quienes deben trazar la línea que separa medios y fines; así como ser capaces de establecer objetivos y límites claros, ejercer supervisión y fiscalización y suspender las misiones y operaciones.

Por último, se debe señalar que cuando los militares se involucran en actividades tales como la construcción de infraestructura, la extensión de servicios médicos o educativos, la protección medio ambiental, entre otras cuestiones, están cubriendo roles reservados para las instituciones civiles. Si tales actividades impiden el creci-

20 Pion-Berlin, David y Arceneaux, Craig, *op.cit*, pp. 415 -416.
21 *Ibíd*., p. 417.

miento de la organización civil, entonces dañan las posibilidades de un desarrollo a largo plazo al debilitar a la sociedad civil. Por ende, para valorar la conveniencia de que los uniformados se involucren en operaciones extra- militares, Pion- Berlin y Craig sugieren que deben seguirse tres reglas: 1) Que no exista una organización civil capaz de cumplir con la operación; 2) Que los militares estén dispuestos a abandonar el control cuando la organización civil ya esté en óptimas condiciones y, 3) Que el gobierno tome las medidas necesarias para promover y fomentar que la organización civil cumpla con sus tareas en el futuro. [22]

Por otra parte, Pion-Berlin en su artículo *A New Civil- Military Pragmatism in Latin America*, continúa su investigación proponiendo una categorización de las formas de expansión funcional de las fuerzas armadas que permite ordenarlas de acuerdo con su impacto sobre el control civil. Para él no todos los roles expansivos son los mismos y pueden dividirse en dos dimensiones. La *expansión horizontal* que es la forma menos peligrosa y alude a "aquellas tareas no- defensivas en la que los militares se involucran al interior de su sociedad". En ésta los uniformados son únicamente los implementadores o ejecutantes de las políticas públicas de sus gobiernos y, en tanto, sus actividades sean monitoreadas y supervisadas de cerca, no constituyen en sí mismas, amenazas al control civil, a la supremacía civil o al orden democrático.[23]

En tanto, la *expansión vertical* se da cuando los oficiales son nombrados para ocupar cargos relacionados con el diseño y la implementación de políticas públicas, o "cuando adquieren formas no oficiales de influencia que les permiten influir, vetar o en ocasiones determinar las políticas y prioridades nacionales". Así bien, el autor considera menos peligroso que los militares adquieran mayor poder en la definición de políticas en el ámbito de la defensa, a que lo hagan en otras esferas ajenas a ella, como en la social, económica o política; ya que de ser el caso, los civiles estaría "cediendo parte de la autoridad que necesitan para mantener la influencia militar controlada" y, sobre todo, estarían permitiendo que la presencia militar transformara la naturaleza democrática del gobierno.[24] De lo anterior, queda claro que la expansión vertical es la que los civiles deben evitar. Si bien en la región se ha hecho apremiante la necesidad de echar mano de las fuerzas armadas, lo cierto es que a los uniformados les debe quedar claro que estos nuevos roles son de naturaleza temporal y no su *raison d´etre*.

Cabe mencionar que el tema de la organización de la defensa es un asunto importante en el marco de las RCM, por lo que se debe de analizar y comparar la estructura de las instituciones castrenses en la región para establecer sus implicaciones en las relaciones entre éstas y los gobiernos civiles. En este sentido, si las fuerzas armadas van a servir como el brazo coercitivo del Estado y si van a ejecutar las políticas de defensa de sus gobiernos, entonces es necesario que estos últimos cuenten "con reglas, canales y mecanismos formales a través de los cuales puedan transmitir sus preferencias políticas...". Por ende, el diseño organizacional garantiza que los civiles mantengan el control institucional de las fuerzas armadas y, para que esto se cumpla, dicho entramado debe cumplir los siguientes principios: "a) Promover la presencia civil en las principales instituciones de defensa; b) Empoderar a los ministerios de defensa;

22 *Ibíd*. p.433.

23 Pion-Berlin, David, *"A New Civil- Military Pragmatism in Latin America",* REDES, 2003, Academic Papers. Recuperado de: https://pdfs.hu/doc/12b78136/a-new-civil-military-pragmatism-in-latin-america--resdal

24 *Ibíd.* pp.58-59.

c) Disminuir la autoridad- vertical de los militares a lo largo de la cadena de mando, y, d) Unificar el poder civil al tiempo que se divide el poder militar". [25]

Asimismo, Pion-Berlin elaboró tres modelos organizacionales. El primero se refiere a una estructura de defensa de tipo-ideal, en la cual son alcanzados los cuatro objetivos; el segundo abarca una estructura que aún permite un elevado nivel de poder militar unificado y, finalmente, está aquella estructura de comando o autoridad dual que no es eficaz para debilitar al ministerio de defensa, al tiempo que permite la posibilidad de que la integración militar eleve su escala de influencia.[26] Posteriormente, examinó los arreglos institucionales del sector defensa en América Latina utilizando como método el análisis documental, en el cual incluyó la revisión de las constituciones, las leyes y ordenamientos militares y de seguridad, así como los libros blancos de defensa, con el fin de realizar una comparación entre los diversos países de la región y definir con qué tipo de estructura defensiva contaban.

La evaluación de su información arrojó entre otras cuestiones que la mayoría de los países "tienen deficiencias sustanciales en la organización de sus agencias de defensa". Los países que están en mejor condición son aquellos cuyos ministerios de defensa han sido encabezados por civiles y cuya cadena de mando los fortalece, tal es el caso de Argentina, Brasil y Chile. En contraposición, ubica a México, Ecuador y Honduras, que tienen una cadena de mando dual y una presencial civil débil o nula. Asimismo, encontró que 63% de los países tienen un esquema que no se aproxima a la estructura de tipo- ideal y observa que aquellos países que cuentan con una estructura de tipo dual en su cadena de mando aún conservan vestigios de su pasado autoritario. Sin embargo, aún con sus deficiencias, el académico es optimista y resalta que ha habido un gran avance en las relaciones civiles- militares, ya que ambos actores "interactúan dentro de los límites de un ordenamiento legal y en un ambiente basado en normas".[27]

Como se puede observar, de acuerdo a este autor, la situación actual que guardan los vínculos entre los militares y la democracia puede sintetizarse con las siguientes afirmaciones: "son democracias que siguen apoyándose en la asistencia militar, pero sin sucumbir a los uniformados; militares que se involucran en cuestiones internas, pero que respetan el control civil; gobernantes civiles que pueden controlar políticamente a las fuerzas armadas, pero sin manejar eficazmente la estrategia de defensa; y políticos que no amenazan a los militares ni son amenazados por ellos".[28]

A lo anterior, se debe añadir que en las últimas décadas en nuestra región las actividades que los militares desempeñan se han profundizado y van más allá de la esfera netamente castrense y este hecho se puede comprobar al pasar revista a la actual literatura de las RCM. Asimismo, el estamento militar está desempeñando una labor importante en la estabilidad y gobernabilidad política de sus países que está conduciendo a sus integrantes a desarrollar actividades en la esfera política y social; y es de resaltar que dichos roles son importantes y legítimos porque están siendo aceptados por los regímenes democráticos.

25 Pion-Berlin, David, "Defense Organization and Civil- Military Relations in Latin America", *Armed Forces & Society*, Vol. 35, No. 3, Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, April, 2009, p. 562.

26 *Ibíd*, pp. 565-579.

27 *Ibíd*., pp. 579-581.

28 Pion-Berlin, David, "Unexpected Civil- Military Relations in 21st. Century Latin America", *op.cit*, p.63.

Lo anterior, por supuesto que está dando lugar a una mayor autonomía de los militares en América Latina y, paradójicamente, las está fortaleciendo; lo cual contrasta con el propósito inicial de limitar su influencia en sus respectivas sociedades. Empero, la debilidad institucional de los Estados, los legados o enclaves del pasado autoritario, también conocidos como *fault* lines,[29] y los retos y amenazas que impone este mundo globalizado dan lugar al mantenimiento de estos "nuevos roles" y al hecho de que sean los uniformados el último bastión que tienen los gobiernos para hacerles frente.

Aproximación histórica al régimen político mexicano y al sector de la seguridad

Históricamente, el proceso político en México transcurrió alejado de las vías democráticas, razón por la cual, el tipo de régimen que se consolidó a inicios del siglo XX fue eminentemente autoritario de carácter civil y corporativo, teniendo como base una tríada indisoluble: presidente de la República/partido oficial/fuerzas armadas; a través de la cual, se encontró una fórmula única para mantener estables, durante un largo periodo, tanto el orden político como el social. Dado que el régimen autoritario priísta aglutinó en su seno a prácticamente la totalidad de los sectores organizados, éste se convirtió en un mecanismo eficaz de dominación y control que, a su vez, arrastró a los militares a una misión diferente: la aplicación de la seguridad interna, políticamente definida por el presidente de la República y sus colaboradores. Ello, condujo a los diferentes gobiernos a hacer uso de las FFAA como instrumento de represión para sofocar cualquier "amenaza" que pusiera en vilo la estabilidad política interna; con lo cual, la noción de seguridad nacional llegó a ser completamente confundida con la seguridad del gobierno. Es importante señalar que cuando las instituciones civiles fueron capaces de canalizar y resolver la conflictividad política que surgía, el régimen no tuvo la necesidad de recurrir a los militares (aunque sí a algunas otras instancias que integran el sector de la seguridad), sin embargo, cuando la inestabilidad política y social sobrepasaba al liderazgo civil, el presidente de la República en turno, se encargaba de hacer uso discrecional de ellas para disuadir, contener o, en su caso, eliminar los "peligros" que ponían en riesgo el entramado autoritario". [30]

Y es de esta misma circunstancia que se deriva no sólo la arquitectura de la seguridad, la defensa y las relaciones civiles-militares en el país; sino también, el hecho de que durante la transición política el debate en torno a la seguridad y la estructura

---

29 Felipe Agüero utiliza el término *fault lines*, como una metáfora que alude a las fracturas geológicas para sugerir la fricción entre "placas tectónicas que causan presión en diferentes direcciones, a lo largo y ancho de los arreglos democráticos a diferentes niveles de profundidad". Entre las distintas fallas enfatiza las siguientes: 1) Los cambios que modifican la representación de los intereses sociales y la participación ciudadana, los cuales, a su vez, afectan los mecanismos de rendición de cuentas (accountability); 2) El estado de Derecho y su vinculación con las transformaciones del sistema judicial y, 3) El área que corresponde a la fuerza y la violencia organizada, la cual es abordada a través del análisis de las relaciones civiles-militares. Ver: Agüero, Felipe, "Conflicting Assessments of democratization: exploring the fault lines", en Agüero Felipe y Stark Jeffrey (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, North-South Center Press at the University of Miami, Florida, 1998, pp. 9-11.

30 Solís Minor, Martha Patricia. "El proceso de militarización de la seguridad pública en México como resultado de la reconfiguración de la política de defensa estadounidense y el combate a las amenazas emergentes en América Latina", en Moloeznik, M. & Medina I. (coords.) *Contextualizaciones latinoamericanas. Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2019, pp. 221-222.

institucional del sector haya sido prácticamente exiguo en el seno de la clase política gobernante.

A diferencia de los procesos de transición experimentados en los países del Cono Sur - cuya ruptura con el autoritarismo fue definida en función del papel que sus aparatos de seguridad y sus fuerzas armadas desempeñaron al interior de sus sistemas políticos- la transición política mexicana tuvo un carácter singular, siendo un proceso iniciado en el seno del régimen autoritario, fue pactada y de larga duración para que las élites autoritarias tuvieran el control sobre las diversas arenas de la administración del Estado y pudieran programar paso a paso su retirada; y si bien es cierto que fue básicamente pacífica y contó con la institucionalidad de las fuerzas armadas, también se impidió que la revisión y evaluación del rol, misiones, funciones, estructura y organización del sector de la seguridad tuvieran un lugar relevante dentro de la agenda de la reforma del Estado.

En este tenor, si bien es cierto que la derrota del partido único (PRI) en las elecciones del año 2000 significó un punto de inflexión decisivo para la desarticulación de las bases que dieron soporte al orden político posrevolucionario, abriendo la posibilidad de instaurar nuevas reglas y procesos del juego político y, en específico, de delinear e implementar, por un lado, una reforma al sector de la seguridad y, por el otro, políticas de seguridad, de defensa y militar acordes con las nuevas realidades y necesidades nacionales; lo cierto es que tanto el primer gobierno de alternancia, encabezado entonces por Vicente Fox, así como las siguientes administraciones, olvidaron asumir como política de Estado el diseño de una nueva institucionalidad y la eliminación de todas aquellas estructuras y acuerdos (implícitos y/o explícitos y legales y/o extralegales) característicos del régimen priista, por lo que los resabios autoritarios perviven hasta la fecha.

El régimen político mexicano -aunque cumple con los requisitos mínimos indispensables de la poliarquía de Dahl, que definen a una democracia- tiene evidentes limitaciones y una de ellas es precisamente que no se ha podido concebir e implementar una nueva doctrina de seguridad nacional compatible con el respeto a los derechos humanos, la rendición de cuentas, la transparencia, la profesionalización de todos los actores o agentes involucrados en la materia, así como el control civil democrático sobre el instrumento militar y el fortalecimiento de las relaciones civiles-militares, vinculando todo ello, por supuesto, con nuestra política exterior.

La seguridad en la administración de Andrés Manuel López Obrador: ¿Pacificar militarizando?

En 2018, Andrés Manuel López Obrador, en su calidad de presidente electo, presentó el *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*,[31] que enfatizaba la prevención del delito, la erradicación de la corrupción, la regeneración de la ética en la sociedad y la construcción de la paz.

31 Cabe señalar que este documento ya no está disponible desde agosto del 2018. La obtención de este lo hice a través del sitio web de Carmen Aristegui Noticias, bajo el título "Este es el Proyecto de Nación 2018-2024 de AMLO (Documento), en el siguiente vínculo electrónico: https://aristeguinoticias.com/2111/mexico/este-es-el-proyecto-de-nacion-2018-2024-de-amlo-documento/ de donde se podía descargar en formato pdf. Asimismo, Alfonso Romo Garza, detalló cuando se hizo la presentación que el documento estaría disponible en la página proyecto18.mx, pero tal página web ya tampoco existe. Sin embargo, yo tengo un ejemplar del documento.

Con base en dicho documento, la presente administración diseñó el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* [32] y *la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, 2019-2024*.[33]

El Plan remite a un cambio de paradigma en la seguridad y la recuperación del Estado de Derecho, articulando la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública y la Construcción de Paz y en la Estrategia, se establece una serie de cuestiones entre las que destacan dos objetivos fundamentales. El primero, hace referencia a la reformulación de la seguridad nacional y la reorientación de las fuerzas armadas y, el segundo, alude a la creación de la Guardia Nacional, como el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia.

Con relación a la primera cuestión, se puede afirmar que el documento reconoce que la aplicación de un esquema puramente reactivo y de contención de la violencia y la seguridad no ha sido efectiva, por lo cual es necesaria la formulación e implementación de una política que aborde la seguridad desde una visión multidimensional, permitiendo así gestionar los reclamos, demandas y conflictos inherentes en el país, señalando al mismo tiempo, que las fuerzas armadas conservarán sus tareas constitucionales, aunque aportando a diversas esferas del quehacer nacional.

Sobre el segundo objetivo, la ENSP plantea que, ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío en esta materia – dejando de lado que ya existía la Policía Federal- sería necesario continuar disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia por un periodo de cinco años, en tanto se completa la formación de la GN, que de acuerdo con los planes iniciales sería una institución de carácter civil creada con un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad, cuyos integrantes se regirían por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos y estaría adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Ahora bien, hay que señalar que tanto el Plan como la Estrategia destacan por la confusión conceptual que realizan de términos como seguridad nacional, seguridad pública, seguridad interior, seguridad ciudadana y defensa nacional. Cuestión que no es mínima dado que de la definición que se realiza de cada uno de ellos depende, en primer término, el establecimiento de los retos/riesgos/vulnerabilidades/amenazas que el Estado mexicano deberá sortear y, en segundo, los planes, enfoques y líneas de acción que se formulan e implementan; así como los recursos y las herramientas que se utilizan.

Una cuestión inquietante es que la seguridad nacional queda completamente supeditada a la seguridad pública, cuando debería ser lo contrario. En este sentido, se puede sostener que quienes redactaron los documentos tienen conocimientos insuficientes en este campo de estudio y no comprenden que es en el ámbito de la seguridad nacional en donde descansa la existencia misma del Estado-nación. Es evidente que la visión de la seguridad plasmada es un franco retroceso al no conceptualizar el

32 Diario Oficial de la Federación, "Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024", 12 de julio de 2019. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

33 Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República". Versión extendida, 16 de mayo de 2019. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

término desde una perspectiva amplia y multidimensional, es decir, a partir de un enfoque que englobe todos los campos del poder nacional en aras de analizar y prever las condiciones sociales, ambientales, económicas, políticas, culturales/identitarias, militares y de defensa, domésticas e internacionales, que afectan al país con el fin de reducir los efectos negativos a los cuales se tiene que enfrentar.

Asimismo, se dejó fuera un aspecto trascendental y sin el cual no se puede configurar una visión integral de la seguridad: el factor internacional. Aun cuando se considera "reformular el combate a las drogas", en ningún momento se aborda el rol de México en el escenario internacional y tampoco se alude a la relación que se tiene con Estados Unidos, por poner un ejemplo. Lo único que se señala es la imposibilidad de que el país enfrente amenazas militares externas dada su peculiar ubicación geográfica, destacando además que en su política exterior el Estado mexicano ha propugnado siempre por la solución pacífica de los conflictos y la No Intervención en los asuntos de otros países.

En este tenor, dejar al margen el factor externo implica, por un lado, desatender amenazas de índole transnacional y global que en definitiva atañen a la seguridad nacional, tales como la migración, el tráfico de armas, el tráfico de personas, la piratería, el crimen organizado, el terrorismo y el ciberespionaje, entre otras cuestiones. Y por el otro, desconocer los compromisos que México ha adquirido ante la comunidad internacional al firmar y ratificar numerosos tratados internacionales en materia de índole diversa: derechos humanos, combate a las amenazas emergentes, desarrollo humano sostenible, ciencia y tecnología, educación, salud, etc.

Tanto el Plan como la Estrategia parecen contradictorios, ya que le apuestan a la pacificación del país ampliando el rol operativo de las fuerzas armadas en la seguridad pública. Es paradójico buscar la paz al mismo tiempo que se otorga un mayor protagonismo a los cuerpos militares para frenar la violencia, la delincuencia e inseguridad. Está más que demostrado que cuando la reacción, la fuerza y la contención son las principales herramientas para combatir dichos flagelos, los frutos de la paz suelen ser efímeros y a corto plazo.[34]

Particularmente, la implementación de la Estrategia no solo representa la continuidad de las políticas de seguridad emprendidas por las administraciones anteriores, sino que se ha caracterizado por exacerbar la participación de los uniformados en tareas que no son propias de su naturaleza y que ha abierto un amplio debate en torno a los conceptos de militarización y militarismo en el seno de la sociedad mexicana, sobre el cual no abundaré porque quiero centrarme en un aspecto concerniente al ámbito de las RCM: el control civil sobre el estamento militar.

Si bien es cierto que desde la transición democrática en el 2000 los militares ocuparon espacios civiles en seguridad pública, justicia e inteligencia, es indudable que en la actualidad avanzan en múltiples frentes institucionales. Por decisión presidencial, las Fuerzas Armadas están ampliando su ámbito de acción, por ejemplo, en apoyo para la entrega de recursos de programas sociales, así como en la construcción de aeropuertos, infraestructura portuaria, su-

34 En los últimos dos gobiernos el despliegue de las FFAA y la Policía Federal a través de las Bases de Operaciones Mixtas (BOM) resultó ser exitoso para combatir la incidencia delictiva y la violencia criminal, por ejemplo, en Tijuana entre 2009 -2011, Ciudad Juárez entre 2010 -2012 y La Laguna en 2013. Sin embargo, dicho éxito fue temporal, ya que una vez que los efectivos se retiraban, aumentaba de nueva cuenta el delito y la inseguridad. Asimismo, se tienen muchos otros ejemplos de intervenciones que fueron fallidas, como en Michoacán, Tamaulipas, Estado de México, Veracruz y Guerrero. La cuestión es que no hay suficiente evidencia empírica que demuestre que el despliegue de las BOM eliminó dichos problemas, más bien, sólo los contuvo por un corto tiempo.

cursales del Banco del Bienestar, los cuarteles de la Guardia Nacional, dos tramos del Tren Maya y la remodelación de hospitales abandonados. Además, combaten el robo de hidrocarburos, custodian las pipas de Pemex y controlan puertos y aduanas, con la intención de frenar el tráfico ilícito de estupefacientes, armas y personas, así como detener la migración indocumentada que proviene de Centroamérica, bajo el efecto de la presión de Estados Unidos y, desde febrero del año pasado, para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por el Covid 19, vigilan hospitales, apoyan en la reconversión de espacios para enfermos y, en el marco de las jornadas de vacunación, su labor ha sido estratégica para trasladar, resguardar y vigilar las vacunas, así como colaborar en su aplicación a la población y, desde noviembre pasado, se anunció que apoyarán en la distribución de medicamentos.

Lo anterior, dificulta el logro del control civil objetivo que, como ya se mencionó, tiene la finalidad de alcanzar el profesionalismo militar autónomo, es decir, es el que hace de los militares una herramienta de Estado y permite que éstos lleven adelante las órdenes de cualquier grupo que ostente la autoridad legítima estatal , asegurando así el principio de supremacía civil, consustancial al funcionamiento de los sistemas democráticos contemporáneos y que es una vía para construir mejores condiciones de seguridad.

En México, el logro del control civil objetivo ha sido una cuestión problemática debido, en primer término, a la histórica ausencia de voluntad política de los gobiernos civiles para involucrarse en los asuntos relativos al diseño y la administración del componente militar y, en segundo lugar, porque los políticos poseen un escaso conocimiento sobre el mismo y no tienen incentivos para dedicar tiempo y recursos para gestionar la defensa, ya que la probabilidad de guerra es muy, muy baja, no existen importantes industrias militares, y la defensa nacional no es un tema relevante para la ciudadanía en las campañas electorales.

A ello, habría que sumarle el uso del poder militar como elemento para dirimir ciertas problemáticas internas, por lo que se ha dejado en manos de los propios militares la formulación y dirección de las políticas militar y de defensa, que incluyen cuestiones fundamentales en torno a la estructura, presupuesto, capacidad técnico-profesional, alistamiento, equipamiento, formulación de la doctrina, educación, etc. que facilita su accionar operativo. En la actualidad, tal como lo señala Pion-Berlin, las fuerzas armadas mexicanas se encuentran funcionando dentro de los límites legales, pero la realidad es que los militares disfrutan de una amplia autonomía sobre los asuntos institucionales y de defensa que los civiles no tocarán. No hay presencia civil y, por ende, estamos a años luz de alcanzar un control civil democráticamente institucionalizado. Más si tomamos en cuenta que los uniformados participan no sólo en la implementación de la política de seguridad, sino que, desde inicios del nuevo milenio, colaboran asiduamente en el proceso de formulación y diseño de ésta.

Lo anterior, no es poca cosa, ya que de continuar con estas tendencias podría producirse un desequilibrio civil-militar al ir ocupando los militares espacios que el poder civil ha ido perdiendo por su visible incapacidad, afectándose y tensionándose además las relaciones entre los uniformados con las estructuras del poder político constitucional, en general, y con las instituciones de gobierno, así como con la sociedad civil, en particular.

Por último, en cuanto a la Guardia Nacional (GN) se debe señalar que éste es un cuerpo mixto, conformado con personal de procedencia, formación, doctrina, pensamiento, cultura organizacional, códigos y lenguajes disímiles, que además está co-

mandada por un general de brigada,[35] lo que implica de entrada posibles complicaciones en *su identidad, integración, operación y desempeño*. Es cierto que se buscó aprovechar el orden, la disciplina y el entrenamiento propio de los elementos castrenses para impulsar la primera etapa de esta nueva fuerza; y ahí es donde reside el *mayor desafío*: que la GN *transite en los próximos años de ser una institución de origen netamente militar a una verdaderamente civil*, cuyos integrantes se fusionen en *una nueva identidad corporativa*; lo cual parece poco probable dado que el presidente mexicano ha anunciado que en 2022 buscará, en una primera etapa, que los legisladores autoricen modificaciones a la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, *su Reglamento Interior* y su *Manual de Organización General*, como parte de los cambios organizacionales que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) planea realizar a su interior. [36] Y en una segunda fase, se espera que la GN quede incorporada formalmente a dicha institución, con lo cual se observa que "la creación de la GN, por ser la pieza central del nuevo esquema de seguridad, fue ajustando los recursos de las instituciones existentes, y que éstas se fueron acomodando y adaptando de manera pragmática no sólo a las condiciones de inseguridad prevalecientes, sino también a las restricciones presupuestales e institucionales." [37] Por supuesto, el principal riesgo es que la supremacía civil sobre el estamento militar continúe en declive, además de que se modifique la correlación de fuerzas entre los diferentes servicios de las fuerzas armadas.

De hecho, la restructuración que se prevé poner en marcha y que anunció el general Luis Cresencio Sandoval en agosto pasado – y que cabe señalar surgió desde el interior de la milicia- permitirá que dicha institución tenga bajo su mando cerca de 400 mil efectivos: 220 mil elementos pertenecientes al Ejército, 30 mil adscritos a la Fuerza Aérea y 150 mil a la GN; con lo cual, se convertirá en una "súper secretaría".

Para concluir, se debe señalar que durante los últimos 15 años en los que se han implementado políticas y estrategias de seguridad reactivas y de contención del crimen y la delincuencia, en realidad, los índices de inseguridad y violencia han ido en aumento. Por ejemplo, de acuerdo con las cifras oficiales, del 2006 al primer semes-

---

35 En mucho tiempo, la GN no podrá tener un mando civil no sólo porque no hay un civil que cumpla con los requisitos de antigüedad incorporados a su ley orgánica para ocupar la Comandancia y las coordinaciones territoriales y estatales y que cuente con la preparación, capacitación, adiestramiento y conocimientos para poner en operación a dicha instancia; sino también porque como señala un experto en el tema: "La construcción de la Guardia Nacional, implica un sustancial esfuerzo institucional de las Fuerzas Armadas, para readiestrar a personal que por vocación escogió servir al país desde la milicia. Esa readaptación además de las aportaciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina Armada de México, va a demandar de los posibles integrantes, una enorme disposición para asumir un nuevo rol…. Ante semejante desafío, sólo un mando superior militar, será capaz de dirigir una nueva fuerza…" Oliva Javier, "Guardia Nacional: ¿qué significa el mando civil?", *El Sol de México*, 24 de febrero de 2019. Recuperado de: https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/guardia-nacional-que-significa-el-mando-civil-3101664.html

36 Para más información sobre la reestructuración que se prevé realizar en las fuerzas armadas consultar Camacho Z. y Réyez J. "Reforma militar convierte a la Sedena en "súper secretaría". *Contralínea.*, 24 de septiembre de 2021, Recuperado de: https://contralinea.com.mx/reforma-militar-convierte-a-la-sedena-en-super-secretaria/

37 Serrano, Mónica, "La Guardia Nacional y la estrategia de seguridad de AMLO", en Aguayo, et.al. (eds.) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Fundación Universidad de las Américas, Puebla., Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE), México, 2021, p. 59.

tre del 2021 se cometieron 329,409 homicidios dolosos.[38] Entre enero y noviembre del 2021 la cifra de presuntos delitos ascendió a 1,871, 808, lo cual apunta a un repunte de 10.9% con relación a la cifra de 2020, que fue de millón 687 mil 660 delitos.[39] Por su parte, el año de 2020 cerró con 3723 muertes violentas de mujeres, sumando feminicidios y homicidios dolosos; todos los días mueren en promedio 10 mujeres y durante los primeros cinco meses de 2021, aumentaron los feminicidios 7.1%.[40] Asimismo, México suma 90,000 ciudadanos desaparecidos y sólo el 40% de las desapariciones forzadas se ha resuelto. Por último, del 2006 al 30 de septiembre de ese mismo año, se contabilizó el hallazgo de 4092 fosas clandestinas.[41] Estas son algunas de las cifras del horror, en un país resquebrajado y en crisis que necesita emprender una labor titánica, de manera colectiva lo he de subrayar, en la reforma a su sector de seguridad.

El enfoque del SSR y el modelo de la GSSG

Ahora bien, la pregunta ineludible es: ¿qué hacer al respecto? Y mi propuesta es enfocar los esfuerzos colectivos para sentar las bases para una reforma integral al sector de la seguridad, a través de dos instrumentos: El enfoque de la Reforma al Sector de la Seguridad, *security sector reform* (*SSR*) y el Modelo de la Buena Gobernanza en el sector de la seguridad, *good security sector governance (GSSG)*.

Al respecto, es importante establecer que en los últimos años se ha alcanzado un consenso en el ámbito internacional sobre dos cuestiones interrelacionadas: la primera, es que *la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo son condiciones interdependientes e indispensables para la paz y el desarrollo sostenible* y se refuerzan mutuamente y, la segunda, es el reconocimiento de que esos elementos únicamente pueden alcanzarse dentro del *estado de Derecho*. En este sentido, la comunidad internacional es cada vez más consciente de que una reforma integral de los sistemas de Seguridad (*security sector reform, SSR)* desempeña un importante papel en la prevención de los conflictos, el restablecimiento de la paz y la democratización, y contribuye al desarrollo sostenible.

---

38 Para revisar los datos a detalles se pueden consultar las siguientes fuentes: Aguayo, et.al. (eds), *op.cit.* pp. 348-349; Frissard, Paul, y Osorio Daniela, "Atlas de homicidios: México 2019", MUCD/Fundación Friedrich Ebert, diciembre de 2020. Recuperado de: https://www.mucd.org.mx/atlas-de-homicidios-mexico-2019/; Sánchez Nájera, Felipe y Osorio Reyes, Mónica Daniela, "Atlas de homicidios: México 2020", MUCD, diciembre de 2021. Recuperado de: https://www.mucd.org.mx/atlas-de-homicidios-mexico-2020/; así como la página web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): https://www.inegi.org.mx/ y la página web del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSNSP): https://www.gob.mx/sesnsp

39 Saúl Vela, David, "Incidencia delictiva en México crece 10.9% en 2021", *El Financiero*, 21 de diciembre de 2021, Recuperado de: https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/12/21/incidencia-delictiva-en-mexico-crece-109-en-2021/

40 Guillén Beatriz, "Los feminicidios en México aumentan un 7,1% en los cinco primeros meses de 2021", El País, 28 de junio de 2021. Recuperado de: https://elpais.com/mexico/2021-06-28/los-feminicidios-en-mexico-aumentan-un-71-en-los-cinco-primeros-meses-de-2021.html

41 Redacción, "México llega a las 90 mil 34 personas desaparecidas", *Animal Político*, 29 de julio de 2021. Recuperado de: https://www.animalpolitico.com/2021/07/mexico-90-mil-desaparecidos-no-localizados/ y Arista Lidia, "Los desaparecidos, la otra pandemia que azota a México", Expansión Política, 6 de agosto de 2021, Recuperado de: https://politica.expansion.mx/mexico/2021/08/06/voces-los-desaparecidos-es-la-otra-pandemia-que-azota-a-mexico

Es importante mencionar que la SSR es un concepto relativamente nuevo, surgió por primera vez en la agenda de política internacional durante los años noventa del siglo XX, a raíz de la creciente incidencia de guerras civiles que llevó a los especialistas en seguridad y desarrollo a analizar la problemática desde el modelo de la buena gobernanza (*good governance*, GG) y la perspectiva de la seguridad humana. Éstos arribaron a la conclusión de que el sector de la seguridad debía estar sujeto, como cualquier otro servicio público, a los estándares y principios de la GG y que a los organismos y agencias bilaterales y multilaterales les correspondía impulsar y promover la reforma al sector de la seguridad (SSR) para que dicho enfoque se convirtiera en un pilar de las estrategias internacionales de seguridad, desarrollo, consolidación de la paz y promoción de la democracia. De esta forma, el Consejo de Seguridad de la ONU expresó el interés de recibir, por parte del Secretario General, un informe sobre las formas en que dicha organización podría apoyar y encauzar la reforma del sector de la seguridad como elemento esencial de cualquier proceso de estabilización y reconstrucción en las situaciones posteriores a los conflictos en algún país miembro.[42]

De lo anterior se deriva el informe intitulado *Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad*, que subraya la importancia de enfocar la seguridad para la paz sostenible de forma integrada. Este documento hace referencia al sector de la seguridad como "una expresión de sentido amplio que se utiliza con frecuencia para describir las estructuras, las instituciones y los funcionarios responsables de gestionar, mantener y supervisar la seguridad en un país". Se añade que dicho sector "incluye la defensa, las instituciones policiales, el sistema penitenciario, los servicios de inteligencia y las instituciones responsables del control de las fronteras, aduanas y emergencias civiles" y que puede también incorporar a "elementos del sector judicial responsables del enjuiciamiento de causas relativas a supuestos comportamientos delictivos y al uso indebido de la fuerza". Asimismo, comprende "a entidades que ejercen alguna función en la gestión o supervisión de las tareas de planificación y mantenimiento de la seguridad, como ministerios, órganos legislativos y grupos de la sociedad civil".[43] Básicamente, se trata de un sector que incorpora a todos las instancias que suministran, administran y supervisan la seguridad, ya sean civiles o militares y actores estatales o no estatales.

Por otro lado, es necesario apuntar que no existe un único modelo de sector de la seguridad, ya que éste evoluciona a medida que cambian las necesidades y las condiciones vigentes en cada Estado, pero se debe reconocer que para que éste sea eficaz y responsable debe de contar con las siguientes características:

a) Un marco jurídico o constitucional que estipula el uso legítimo y responsable de la fuerza de conformidad con las normas y reglas de derechos humanos universalmente aceptadas, incluidos mecanismos sancionadores para el uso de la fuerza, y establece las funciones y responsabilidades de las distintas partes;

---

42 Naciones Unidas, *Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad*. Consejo de Seguridad. S/PRST/2007/3*, 20 de febrero de 2007, Recuperado de: https://undocs.org/es/S/PRST/2007/3

43 Naciones Unidas, *Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad. Informe del Secretario General*, Asamblea General. Sexagésimo segundo período de sesiones. Consejo de Seguridad Sexagésimo tercer año, A/62/659–S/2008/39, 23 de enero de 2008, p. 6, Recuperado de: https://undocs.org/es/S/2008/39

b) Un sistema institucionalizado de gobernanza y gestión: mecanismos para dirigir y supervisar el mantenimiento de la seguridad proporcionados por las autoridades e instituciones; por ejemplo, sistemas de gestión y examen financieros y de protección de los derechos humanos;

c) Capacidades: estructuras, personal, equipo y recursos para garantizar una seguridad eficaz;

d) Mecanismos de interacción entre las partes que intervienen en la seguridad: establecimiento de modalidades transparentes de coordinación y cooperación entre las distintas entidades, sobre la base de sus respectivas funciones y responsabilidades constitucionales y jurídicas;

e) Cultura de servicio: promoción de la integridad, la disciplina, la imparcialidad y el respecto por los derechos humanos entre las entidades dedicadas a la seguridad e influencia en la manera en que desempeñan sus obligaciones.[44]

Ahora bien, el informe define a la Security Sector Reform, SSR como un proceso de evaluación, examen y aplicación, así como vigilancia y evaluación, realizado por las autoridades nacionales, que tiene por objeto la promoción de una seguridad eficaz y responsable para el Estado y sus pueblos sin discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Y de igual forma, considera que la importancia de la SSR reside "en que demuestra que la seguridad transciende los elementos militares tradicionales e implica una gama mucho más amplia de instituciones e interesados nacionales e internacionales", poniendo de relieve que "la eficacia, la responsabilidad y la gobernanza democrática son elementos de la seguridad que se refuerzan mutuamente" y, por ende, puede proporcionar "un marco para ayudar a las partes nacionales, las Naciones Unidas y otros asociados internacionales a hacer realidad un concepto común de seguridad". [45]

Por otra parte, otros autores sostienen que la ssr se ha convertido desde entonces en un enfoque y herramienta útil y novedosa para abordar algunos de los desafíos que atraviesan las sociedades que están experimentando procesos de transición y consolidación democrática y señalan que dicho concepto tiene un carácter normativo "basado en la premisa de que las sociedades están mejor con un sector de la seguridad que es un recurso activo, en lugar de un obstáculo, para la paz, la seguridad, el desarrollo y la estabilidad". Además, establecen que de la SSR se desprende un doble objetivo: por un lado, desarrollar un sector de la seguridad efectivo, asequible y eficaz y, por el otro, promover el control civil democrático. [46] En suma, consideran que la agenda de la ssr es alinear la provisión, gestión y supervisión de la seguridad con el modelo de la buena gobernanza, el cual se abordará más adelante.

Así bien, la planificación y programación de la Reforma al Sector de la Seguridad (SSR) pueden enfocarse en: 1. Procesos que modifican la forma en cómo funciona el sistema (política de seguridad nacional, reforma legislativa, incorporación de la perspectiva de género, etc.); 2. Una localidad o un nivel de gobierno en particular (provisión de seguridad nacional, subnacional, municipal, provincial, urbana, rural, etc.)

44 *Ibid*., pp. 6-7.

45 *Ibid*. p. 7.

46 Schnabel, Albrecht y Born, Hans, Security *Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*, SSR Paper 1, DCAF, Londres, Ubiquity Press, 2018, pp. 8-11.

y 3. Un área específica de la política de seguridad o de la provisión de la seguridad (reforma penal, reforma de inteligencia, reforma de defensa, etc.).

De igual modo, en términos operativos la SSR incluye una amplia gama de actividades que se pueden aglutinar en las siguientes categorías: a) Actividades a nivel estratégico (acciones que se relacionan con la rendición de cuentas y la efectividad); b) Actividades a nivel organizacional (tareas que tienen impacto en el ordenamiento del sector) y, c) Actividades a nivel operacional (labores que tienden a mejorar la manera en cómo se efectúan las funciones ligadas a la seguridad).[47]

Es necesario recordar que la programación de la SSR es distinta en cada Estado porque el sector de la seguridad, el ambiente de seguridad y el impulso y motivación política, social y económica para emprender las reformas son completamente diferentes en cada país; por lo cual, la mejor práctica requiere un análisis riguroso de los contextos interno y externo durante las fases de planeación, diseño, implementación y evaluación.

En este sentido, hay que mencionar que "una adecuada reforma al sector de la seguridad garantiza una sustentable y buena gobernanza…cuyos principios básicos incluyen la participación, el estado de Derecho, la transparencia, la receptividad, la cultura de servicio, la orientación del consenso, la eficacia y eficiencia y la rendición de cuentas". [48]

Ahora bien, antes de continuar es importante realizar algunas precisiones en relaciones con la definición de los conceptos. En primer lugar, la gobernanza (*governance)* "es un término más amplio que describe las reglas, estructuras, normas y procesos – formales e informales- que influyen en la manera en cómo son suministrados los bienes públicos en una determinada sociedad […] y es provista por los gobiernos en la medida en que éstos toman decisiones políticas, desarrollan estrategias, asignan recursos y, en democracia, representan a los ciudadanos". En segundo lugar, la gobernanza en seguridad (*security governance*) es un concepto más general y analítico que describe "quién, cómo y para qué se utiliza la fuerza…" y puede enfocarse a cualquier tipo de seguridad en los niveles internacional, nacional y local. En tercer lugar, la gobernanza en el sector de la seguridad (*security sector governance*) delinea "las reglas, estructuras y procesos de la provisión, administración, gestión y supervisión de la seguridad en un marco nacional", incluyendo a actores públicos, privados y comerciales. Su análisis pretende responder cómo y porqué el sector de la seguridad de un cierto país "utiliza y controla la fuerza…" y se enfoca no sólo en la seguridad nacional, sino también en la seguridad humana. La cuestión, es que este concepto se utiliza sólo para describir la realidad de cómo funciona dicho sector. Por último, la buena gobernanza en el sector de la seguridad (*good security sector governance, GSSG)* es un término más específico y normativo que "prescribe los principios y buenas prácticas de un sector de la seguridad bien administrado en el ámbito nacional" y se centra en "favorecer la seguridad nacional y la seguridad humana al reforzar el control civil democrático, el estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos". [49]

47 Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, "Security Sector Reform", SSR Backgrounder Series, DCAF, Geneva, 2015, pp. 1-3.

48 Schnabel, Albrecht y Born, Hans, *Security Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*, *op.cit*., pp. 13-17.

49 Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, "Security Sector Governance", SSR Backgrounder

Realizadas las anotaciones hay que definir qué es la buena gobernanza en el sector de la seguridad (*good security sector governance,* GSSG*)* que es la que más interesa, ya que ésta es un mejor modelo para conocer cómo es que se debería de proveer la seguridad. En este sentido, se establecen cinco características típicas de la GSSG: 1) El uso de la fuerza está claramente definido en el marco legal; 2) El control y la gestión del sector de la seguridad están institucionalizados; 3) Las instituciones del sector de la seguridad tienen la capacidad suficiente para cumplir con sus misiones de manera efectiva, eficiente y sustentable; 4) Las atribuciones, misiones y funciones de los diferentes agentes y actores (públicos y privados) del sector son claras y están diferenciadas y 5) El sector de la seguridad funciona en conformidad con la cultura del servicio público.

Al analizar todo lo anterior, se puede establecer que en términos generales la SSR trata de una buena gobernanza y es una tarea de largo plazo porque implica el cambio de previsiones, hábitos, normas, reglas institucionales y prácticas profesionales enraizadas en el sector. Implica un proceso de participación activa, inclusiva y respetuosa de todos los actores que integran los diferentes sectores de la población porque contempla la existencia de necesidades de seguridad diversas y se basa en la idea de que la provisión de seguridad no sólo corresponde y depende de los agentes estatales. Además, una SSR puede ser pertinente cuando un Estado, tal como el mexicano, atravesó por un proceso de transición y pretende consolidar su democracia; cuando su sector de la seguridad tiene un legado de violencia en contra de su población; cuando busca hacer efectivo el estado de Derecho; cuando debe reformular o diseñar una nueva política y estrategia de seguridad nacional y/o cuando pretende implementar un plan de desarrollo nacional o alguna estrategia de reducción de la pobreza.

Resumiendo, la Reforma al Sector de la Seguridad o SSR engloba un conjunto de principios, prácticas y mecanismos que se enfocan en la creación y consolidación de marcos normativos y estructuras de seguridad funcionales dentro de un Estado y, al implementarse, contribuye a fortalecer la seguridad personal y los derechos humanos, hacer efectivo el estado de Derecho, estimular el desarrollo, robustecer la democracia y favorecer la estabilidad regional y la seguridad internacional. Como se observa, este enfoque aunado al de la GSSG son herramientas útiles para ayudarnos a sentar las bases para la reforma en el sector de la seguridad que México tiene pendiente de formular.

Conclusiones

Para finalizar este trabajo estimo importante, para nuestro país y para la región, un sinnúmero de tareas pendientes, tales como la desmilitarización de la función policial del Estado; la lucha contra la corrupción y la impunidad; la dignificación, profesionalización y modernización de las policías, tanto de su personal, como de su gestión y administración; el desarrollo de un sistema estatal de seguridad ciudadana; el impulso a formas de participación ciudadana por la vía de grupos de expertos y organismos de contraloría social para supervisar el funcionamiento del sistema policiaco, judicial y penitenciario; campañas permanentes de prevención de delitos; campañas para estimular la participación social; la instrumentación de campañas amplias y permanen-

Series, DCAF, 2015, pp. 2-4.

tes de prevención de adicciones, así como de rehabilitación y la promoción de una cultura de la legalidad y la apuesta por una educación y cultura de paz.

Desde mi punto de vista, México no puede rehuir por más tiempo la imperiosa necesidad de realizar una evaluación y reforma integral de todas las estructuras del sector de la seguridad. Lo que se necesita son *políticas de Estado* (no sexenales) de largo alcance, de carácter transversal, multisectorial y multidisciplinario, con una perspectiva de género, que se guíen por valores democráticos y estén sustentadas en la buena gobernanza. Ya que es precisamente la deficiente o nula gobernanza en el sector de la seguridad lo que ha ocasionado, por un lado, una falta de supervisión, transparencia y rendición de cuentas de todas las estructuras y mecanismos que integran dicho entramado; provocando a su vez, corrupción e impunidad y la violación de derechos humanos y, por el otro que, al aumentar la violencia e inseguridad, se haya privilegiado el uso de las FFAA como último recurso estatal, debilitando con ello, el control civil democrático. Sin omitir, que al mismo tiempo se ha confundido a la seguridad nacional con la seguridad del régimen y del gobierno.

Y, un sector de la seguridad que funciona en este tipo de atmósfera sabemos que puede convertirse, *en un mecanismo de soporte de un régimen autoritario*, que puede amenazar la estabilidad política y social y conducir a la toma de decisiones arbitrarias y al abuso de poder. Y, precisamente, la regresión autoritaria es el fantasma que persigue a América Latina, que no logra pacificar completamente su territorio ni alcanzar las tan anheladas gobernabilidad y consolidación democráticas.

Capítulo xxii

La violencia de género a la luz de los Derechos Humanos. una visión desde el Poder Judicial del Estado de Jalisco

Daniel Espinosa Licón, Verónica Elizabeth Ucaranza Sánchez y Octavio Carrillo Olague

Resumen

El objetivo del presente trabajo es el de realizar propuestas para garantizar el Derecho a No sufrir Violencia de Género, a través de la aplicación de la perspectiva y del ordenamiento jurídico que previne, atiende, erradica y sanciona la Violencia de Género que sufre en su mayoria las mujeres, niñas, niños y adolescentes, sin embargo el concepto es más amplio, y es necesario estudiar la Teoría de los Derechos humanos, para dimensionar las obligaciones del Poder Judicial del Estado de Jalisco mediante el Estudio de caso, una de las acciones afirmativas pendientes, es la creación de Juzgados especializados en Violencia de Género Mixtos en Materia Familiar y Penal con el objetivo de que las víctimas se cumpla con una impartición de justicia integral pronta y expedita, hasta la reparación del daño, como lo ha hecho por ejemplo el Estado de Coahuila.

Palabras clave: Derechos Humanos de las Mujeres, Acciones Afirmativas, Perspectiva de Género.

¿Qué es la Violencia de Género?

Es importante iniciar analizando la distinción conceptual entre sexo[1] y género es más reciente de lo que podemos imaginar. De acuerdo con lo que se tiene documentado, fue hasta la década de 1950 que, en el ámbito de la psicología en su vertiente médica, surgieron los primeros estudios en los que se estableció una diferencia entre ambos conceptos, al documentarse un cierto tipo de casos en los que el sexo no era el factor determinante para que una persona se asumiera, se comportara y se percibiera a sí misma como mujer o como hombre, podemos definir que *Género* es un constructo social que asigna a cada persona una serie de roles de comportamiento o características socialmente diferenciadas, que se basan tanto en las costumbres como en los valores que se han gestado a lo largo de la historia.[2]

La violencia de género, por tanto, es un fenómeno complejo y supone la articulación de toda una serie de "violencias" que irían desde una violencia simbólica que construye los cuerpos culturalmente tensionándolos, hasta esa violencia física que amenaza a las mujeres por el mismo hecho de serlo.

1 Comúnmente el *sexo* se ha concebido como el elemento que distingue a las personas como mujeres u hombres, sobre la base de criterios biológicos.

2 Buenrostro Martínez, Armida, *Juzgar con Perspectiva de Género ¿Por qué, Cómo y para qué?,* Ed. Porrúa, Ciudad de México, 2021, p. 96.

Violencia contra las Mujeres: Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (ONU, 1993) la define de la siguiente forma:

> Es todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en vida pública como en la vida privada.

Al respecto El pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, se pronunció al resolver el amparo directo 6/2008 señalado lo siguiente:

> "El *sexo* es el producto de la configuración somática de la persona, es decir, atendiendo a su naturaleza eminentemente corpórea, en tanto que *género* es la consideración "sentido y vivido" como producto de la actividad psicosocial y cultural de la persona. Por ende, algunos autores estiman que la identidad de sexo y la identidad de género son opciones disímiles, pero completamentarias, pues, mientras la primera se define por los caracteres anatómicos y fisiológicos de la persona, esto es, a partir de las connotacioones cromosómicas, fenotípicas y gonodales la segunda se refiere a la personalidad misma del ser, su actitud psicosocial, formas de comportarse hábitos y modales."[3]

La Violencia de género en nuestro Estado se trata de una violencia que afecta principalmente a las mujeres por el mero hecho de serlo. Constituye un atentado contra la integridad, la dignidad y la libertad de las mujeres, independentemente del ámbito en el que se produzca.

Se entiende por violencia de género cualquier acto violento o agresión, basados en una situación de desigualdad en el marco de un sistema de relaciones de dominación de los hombres sobre las mujeres que tenga o pueda tener como consecuencia un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas de tales actos y la coacción o privación arbitraria de la libertad, tanto si ocurren en el ámbito público como en la vida familiar o personal[4].

El concepto "violencia de género" da nombre a un problema, que incluso hace poco, formaba parte de la vida personal de las personas; era considerado un asunto de familia que no debía trascender de puertas para fuera y, por lo tanto, en el que no se debía intervenir. Entender la violencia como un asunto personal refuerza a las mujeres a una situación de subordinación respeto del hombre e implica asumir las relaciones de poder historicamente desiguales entre ambos y a través de las cuales se legitima al hombre a mantener su status-quo de la dominación incluso a través de la violencia. Esta percepción contribuye a que las mujeres no denuncien su situación por miedo, vergüenza o culpabilidad.[5]

---

3 Valls Hernández, Sergio A., García Velasco, Laura, Amparo Directo Civil 6/2008, Relacionado Con La Facultad De Atracción 3/2008-PS., Ciudad de México, Consultado 15-IV-2022 disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/ADC-6-2008-PL.pdf, p.68.

4 Ley 11/2007, del 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, España, diponible en: https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-16611-consolidado.pdf, p.8.

5 Xunta De Galicia Conselleria De Emprego F Igual Dade, Consultado 15-IV-2022 Disponible en: http://igualdade.xunta.gal/es/content/que-es-la-violencia-de-genero

Tipos y Modalidades de Violencia.

Nuestra Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007, su última reforma publicada Diario Oficial de la Federación fue el pasado 29-04-2022, la cual reconoce seis tipos[6] de violencia contra las mujeres los cuales enunciamos de la siguente manera: I. La violencia psicológica, II. La violencia física, III. La violencia patrimonial, IV. Violencia económica, V. La violencia sexual. y VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres. La Ley de Acceso de Las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco además de todas las anteriores contempla la Violencia Digital.

A su vez la misma Ley[7] preveé Modalidades de la Violencia reconociendo las siguientes: Violencia Familiar, Violencia Laboral y Docente, El hostigamiento sexual, El acoso sexual, Violencia en la Comunidad, Violencia Institucional, La violencia política contra las mujeres en razón de género, Violencia Feminicida.

El Código Penal del Estado de Jalisco, en su Título Décimo Segundo Delitos Contra El Orden de la Familia, en el Capítulo I tipifica La Violencia Intrafamiliar de la siguiente manera:

> Artículo 176 Ter. Comete el delito de violencia intrafamiliar quien infiera maltrato en contra de uno a varios miembros de su familia, tales como cónyuge, pariente consanguíneo hasta cuarto grado, pariente afín hasta cuarto grado, concubina o concubinario, adoptante o adoptado.
>
> Para efectos del párrafo anterior, se entiende por maltrato los actos u omisiones que causen un deterioro a la integridad física o psicológica, o que afecte la libertad sexual de alguna de las víctimas, independientemente de que se comete o no otro delito. Al responsable de este delito se le impondrán de seis meses a cuarto años de prisión, sin perjuicio de la sanción que corresponda por la comisión de cualquier otro delito previsto por este código aplicándose para ello las reglas de concurso de delitos. Además, se impondrán a juicio del Juez, las penas conjuntas o separadas de la perdida de la custodia que tenga respecto de la víctima, la prohibición de ir a lugar determinado o residir en el y tratamientos psicológicos, reeducativos, integrales, especializados y gratuitos que serán impartidos por instituciones públicas.
>
> Se equipara a violencia intrafamiliar el maltrato que se infiera en contra del tutor, curador, pupilo, amasia o amasio, hijos de éste o aquella, de quien habite en el domicilio del agresor o de la persona a quien el agresor le deba dar cuidado o protección. Al responsable de este delito se le impondrá la pena señalada en el párrafo tercero de este artículo.

En el Capítulo X del Código Penal del Estado de Jalisco también tipifica el Feminicidio de la siguiente forma:

> Artículo 232-Bis. Se impondrán de veinticinco a cuarenta y cinco años de prisión a la persona que cometa el delito de feminicidio.
>
> Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género y concurran una o más de las siguientes conductas:
>
> I. Cuando exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, sociedad de convivencia, noviazgo, amistad o cualquier otra relación de hecho;

6 Cualquier acción u omisión, directa o indirecta que cause daño, sufrimiento físico, sexual, psicológico o muerte a las personas integrantes de una familia.

7 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf, Consultado 24-V-2022.

II. Cuando exista o haya existido entre el activo y la victima una relación laboral, docente o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad;

III. Cuando el sujeto activo haya cometido actos de odio o misoginia contra la víctima;

IV. Cuando el sujeto activo haya realizado actos de violencia intrafamiliar en contra de la víctima;

V. Cuando de la escena del crimen se desprendan indicios de humillación o denigración de parte del sujeto activo hacia la víctima;

VI. Cuando el sujeto activo haya infringido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones a la víctima, previas o posteriores a la privación de la vida;

VII. Cuando el sujeto activo haya cometido sobre la víctima otro delito, de tipo sexual;

VIII. Cuando el sujeto activo actúe por motivos de homofobia;

IX. Cuando existan antecedentes de amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo contra la víctima;

X. Cuando el cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en lugar público, y

XI. Cuando la víctima haya sido incomunicada.

Cuando la víctima sea menor de edad o con capacidades diferentes, se impondrán de treinta a cincuenta años de prisión.

En caso de que no se acredite el feminicidio se aplicarán las reglas del homicidio o parricidio, según corresponda.

Instrumentos Internacionales para prevenir, erradicar y sancionar la violencia de Género

Actualmente México ha suscrito[58] Tratados Intercionales en Materia de Derechos Humanos los cuales han sido ratificados por nuestros país, y solamente 11 han sido sujetos de ciertas reservas[8], y que de manera directa o indirecta se relacionan con la prevención, erradicación y sanción de la Violencia de Género.

Es importante señalar que el Convenio de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969 del cual se desprende la obligatoriedad de cumplir con los contenidos de los instrumentos internacionales (Mandato que se origina en las disposiciones establecidas en la sección primera9 y segunda del referido Convenio).

Además en La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, se estableció la Declaración y Programa de Acción de Viena, la cual fue aprobada por consenso en el Marco de dicha reunión auspiciada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la que se desprende el compromiso de promover la observancia y protección universal de los Derechos humanos.

Y específicamente de Violencia de Género tenemos los siguientes tratados internacionales, La Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948), La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952), La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW (1979) y, La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer–Convención de Belém do Pará (1995).

---

8 Estas prerrogativas son las denominas reservas a los tratados, las que define Juan Antonio Carrillo Salcedo de la siguiente manera:

"*Un declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.*"

9 Observancia de los tratados.

26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

También tenemos como herramientas y que son vinculantes el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, La Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los matrimonios, La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Asimismo la Resolución 52/86 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer, la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad.

Instrumentos Nacionales

La Primer Setencia que se aplico el Protocolo para Juzgar con Perpectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el año 2013, en el amparo directo en revisión 2655/2013, el cual fue el primer criterio del Poder Judicial de la Federación (PJF) en el que la Primera Sala del Alto Tribunal estableció las bases metodológicas para juzgar con perspectiva de género. Así se inició la construcción de una auténtica doctrina constitucional sobre el tema que, poco a poco, fue permeando al resto del Poder Judicial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Jurisprudencia 22/2016, fija los criterios y la obligatoriedad de la aplicación de la Perspectiva de Género, siendo esta una herramienta obligatoria para los Juzgadores del Estado de Jalisco y en todo el país.

Para ello, el juzgador debe tomar en cuenta lo siguiente:

i. Identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia;
ii. Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género;
iii. En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones;
iv. De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género;
v. Para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, Considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

Instrumentos Estatales

En el Estado de Jalisco el ordenamiento jurídico que se debe tomar en cuenta para Prevenir Atender y Sancionar la Violencia de Género son los siguientes: Constitución

Política del Estado de Jalisco, Código Civil del Estado de Jalisco, Código Penal del Estado de Jalisco, Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Jalisco, Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley de Amnistía para las Mujeres Víctimas de Violencia de Género, Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco, Ley Estatal para Prevenir, Combatir y Erradicar la Trata de Personas, Ley Estatal para Promover la Igualdad, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Jalisco, Ley de Salud del Estado de Jalisco, Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco, Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Jalisco, Ley para la Protección y Apoyo de las Madres Jefas de Familia del Estado de Jalisco, Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas crueles e Inhumanos o degradantes del Estado de Jalisco, Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco.

Se advierte de lo anterior que tenemos a nivel Estatal un ordenamiento jurídico amplio generoso, el cual pretende garantizar a la partes en un conflicto jurídico, se les respete y garanticen su derecho humano a no sufrir violencia de género.

Concepto de Derechos Humanos

Previo a conceptualizar que son los Derechos humanos, tenemos que hacer referencia cuando nuestro país los positivistas, la reforma constitucional del 10 de junio del 2011, correspondiente a derechos humanos, contiene íntima relación con la reforma antecesora, ya que evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas.

Por lo anterior, la ampliación de los derechos que significa la concreción de algunas cláusulas constitucionales, como aquella relativa a los migrantes o a la suspensión de garantías, aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual[10].

Las reformas descritas con producto de procesos sociales y culturales que habían sido impulsados desde la década de los años noventa del siglo pasado, en gran medida por la sociedad civil, en virtud de que le impone una determinada manera de concebir y garantizar esos derechos, en tal orden de ideas, ambas reformas constitucionales sientan las bases para una transformación de la justicia mexicana en su totalidad y representan, en el fondo, un cambio cultural.

Para el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Juan N. Silva Meza en el año 2012 señalo lo siguiente:

> *... La reforma en materia de derechos humanos introduce múltiples adecuaciones al artículo primero constitucional. Cada párrafo nuevo del artículo primero constitucional conlleva implicaciones que hoy todavía permanecen inconmensurables. Cada párrafo tiene la capacidad de revolucionar nuestras relaciones sociales.*[11]

10 Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012

11 Silva Meza, Juan (17 de abril de 2012). *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Obtenido de Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32507-1522-4-30.pdf?121119215228

El Dr. Víctor Rojas, citado por Jun N. Silva Meza (2012) dice que:

> ... la reforma sobre derechos humanos publicada en el Diario Oficial de 10 de junio de 2011 tendrá en el futuro inmediato una repercusión tan importante para el sistema jurídico mexicano como pocas reformas las han tenido en la vida de la Constitución de 1917. Implica un reacomodo de fuentes del Derecho, la adopción de una concepción horizontal de las normas sobre derechos humanos que atraviesa y transforma todas las normas del sistema, independientemente de la materia de que se trate y, sobre todo, una exigencia directa para todas las autoridades para que en el ámbito de sus respectivas competencias den viabilidad de la mejor manera a las normas protectoras de derechos.

La repercusión que ya está teniendo la reforma en materia de derechos humanos se confirma con el actuar general, en primer lugar el Poder Judicial del Estado de Jalisco y enseguida con las actividades capacitadoras en derechos humanos que se deben llevar a cabo.

A este respecto, en el caso de nuestro país en el mes de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional en la cual se incluye de manera obligatoria el tema de los derechos humanos, a modo de derechos fundamentales y sus garantías (Titulo I) cambiando el paradigma de garantías individuales prevaleciente desde 1917, ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 se concebían como "Derechos humanos".

Lo anterior, para que no sea letra muerta y ante en paradigma de control difuso, es que en la presente investigación se insiste en que dichos derechos humanos tiene que ser sujetos a un proceso complejo de ponderación constitucional en todos los actos de las autoridades públicas o identificadas como responsables, en todos los órdenes de gobierno y en los tres poderes, incluyendo sus dependencias, organismos desconcentrados, administración pública paraestatal, organismos descentralizados y organismos constitucionalmente autónomos.

El Jurista Antonio E. Pérez Luño define: "Los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidos positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional".[12]

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los derechos humanos son: "inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Todas y todos tenemos los mismos derechos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles"

Lo anterior significa que el avance de uno facilita el avance de los demás, en tanto que la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.

Derechos Humanos de las mujeres

Los derechos de la mujer son derechos humanos es por ello que los debemos entender y conceptualizar de la misma manera ya que se conforma de los mismos conceptos fundamentales como lo es: de Igualdad y no Discriminación, Dignidad, Liber-

12 Pérez Luño, A. "Estado Constitucional y derechos de tercera generación" Anuario de Filosofía del Derecho, vol. XIV, 1997, p. 545.

tad, Los derechos de la mujer, han sido el tema central de una serie de conferencias internacionales que han generado importantes compromisos políticos en favor de la igualdad y los derechos humanos de la mujer.

Como antecedente tenemos que en 1975, que fue el Año Internacional de la Mujer, México D.F. acogió la primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, que dio lugar al Plan Mundial de Acción para la Promoción de la Mujer y a la declaración del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer y el Desarrollo 1975-1985. Posteriomente en 1980, se celebró otra conferencia internacional sobre la mujer en Copenhague y se abrió a la firma la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. La tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer se celebró en Nairobi, después de que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer iniciara sus trabajos en 1982. Esas tres conferencias mundiales permitieron constatar el extraordinario activismo de mujeres de todo el mundo y sentaron las bases de las conferencias mundiales de los años noventa sobre los derechos de la mujer, como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que tuvolugar en Beijing en 1995, Además, los derechos de las mujeres de ciertos grupos como las mujeres de edad, de minorías étnicas o con discapacidad, se abordaron también en varios otros documentos de política internacional como los Planes de Acción Internacionales sobre el Envejecimiento (Viena, 1982 y Madrid, 2002), la Declaración y el Programa de Acción de Durban (2001) y el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad (1982).

Los Objetivos de Desarrollo del milenio, solo implicaron acciones para los países en vías de desarrollo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible involucra a todos los Estado que integran la comunidad internacional; ya que, cada problemática se aborda desde una perspectiva integradora y global.

Destacamos los objetivos 4, 5 y 16[13]

> Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
>
> Objetivo 5: Lograr igualdad entre los géneros y empoderar a todas mujeres y las niñas.
>
> Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones responsables e inclusivas a todos los niveles.
>
> El Objetivo 5: de la Agenda 2030, 12 es lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; para lo cual, se establecen como metas entre otras: 5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.5.3 [...] 5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familiar, según proceda en cada país. 5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública. 5.6 [...] 5.a Emprender reformas que otorguen a la mujer el derecho en condiciones de igualdad a los recursos económicos, así como el acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.5.b [...]

13 Para el logro de los 17 objetivos, los 193 países firmantes se fijaron 169 metas y establecieron 231 indicadores globales para revisar el avance en forma permanente.

5.c Adoptar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Principios que rigen los Derechos Humanos

La universalidad de los derechos humanos implica hacer referencia, en principio, a la titularidad de esos derechos: "los derechos humanos se adscriben a todos los seres humanos", en tal orden de ideas, dicha universalidad está muy relacionada con la esencia jurídica natural y moral de dichos derechos; por eso los derechos fundamentales se mantienen independientemente de que sean o no reconocidos por el sistema positivo.

La universalidad se formula desde la vocación moral única de todos los hombres, que deben ser considerados como fines y no como medios y que deben tener unas condiciones de vida social que les permita libremente elegir sus planes de vida (su moralidad privada.[14])

El profesor Francisco J. Laporta manifiesta que: "si admitimos la universalidad, lo primero que debemos hacer es sacar a los derechos humanos fuera del ámbito del sistema jurídico positivo".

La universalidad de los derechos humanos implica aceptar que tales derechos se adscriben a todos los seres humanos con independencia de cualquier contexto y que son predicables respecto de todos los seres humanos, precisamente por que dicha adscripción se realiza al margen de cualquier circunstancia temporal, espacial, política o cultural.

El concepto del principio de interdependencia nos lo proporcionan Sandra Serrano y Daniel Vázquez, quienes afirman que:

> *Los derechos humanos son interdependientes en tanto que establecen relaciones recíprocas entre ellos*. La interdependencia señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos. La interdependencia comprende, por lo menos, un par de relaciones donde:
>
> a) un derecho depende de otro(s) derecho(s) para existir, y
>
> b) dos derechos (o grupos de derechos) son mutuamente dependientes para su realización.
>
> *En este sentido, el respeto, garantía, protección y promoción de un derecho tendrá impacto en los otros y/o viceversa*. De tal forma, la protección del derecho a la salud no puede quedar al margen de una revisión de otros derechos condicionantes como la alimentación y el acceso al agua. Otro ejemplo, los derechos políticos (a votar, ser votada o votado, dirigir los asuntos públicos y participar en la función pública) no deben mirarse de manera independiente de los derechos a la libertad de asociación, libertad de expresión y a la igualdad y no discriminación[15]."

Sandra Serrano y Daniel Vázquez conceptualizan el principio de indivisibilidad de la siguiente forma:

> Los derechos humanos son indivisibles en la medida en que no deben tomarse como elementos aislados o separados sino como un conjunto. La indivisibilidad niega cualquier

14 Peces Barba, Gregorio, *"La universalidad de los derechos humanos"*, Disponible en: *http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Peces_Barba_Gregorio.pdf, 1994.*

15 Serrano, Sandra y Vazquez, Daniel, *El enfoque de derechos humanos, en México, Flacso-México, http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos_Deberes%20especificos.pdf, CDMX, 2012.*

> separación, categorización o jerarquía entre los derechos humanos. El aspecto central de este criterio es que los Estados no están autorizados para proteger y garantizar una determinada categoría de derechos humanos en contravención de otra, sino que todos los derechos humanos merecen la misma atención y urgencia. Con base en esta lógica, "la existencia real de cada uno de los derechos humanos sólo puede ser garantizada por el reconocimiento integral de todos ellos.[16]

El principio de indivisibilidad, implica una visión holística de los derechos humanos, en la que *todos los derechos se encuentran unidos, ya no por razones de dependencia, sino porque de una forma u otra ellos forman una sola construcción*.

Por tanto, si se realiza o se viola un derecho, impactará en los otros derechos, más allá de si existe o no una relación de dependencia inmediata entre ellos.

La idea central es que la concreción de los derechos sólo puede alcanzarse mediante la realización conjunta de todos ellos.

Igualdad y No Discriminación

La igualdad supone que a todos los seres humanos, y por lo tanto a todas las personas Jaliscienses se les confiere un idéntico valor y debe reconocérseles igual dignidad. El fundamento ético que da legitimidad a este principio es la equivalencia humana de todas las personas. No hay personas más o menos humanas que otras, es decir no hay miembros de la comunidad mas o menos que otros, pero para lograr esa efectividad es necesario implementar políticas públicas, que tiendan a generar una cultura.

De acuerdo con la Opinión Consultiva número 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la igualdad es una norma que no admite pacto en contrario. En consecuencia, alimenta todo el andamiaje jurídico institucional internacional y nacional.

En esta Opinión Consultiva, la Corte Interamericana señala que:

> El principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respeto y garantía de los derechos humanos. Dicho principio puede considerarse efectivamente como imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional, y genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares. Esto implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de un determinado grupo de personas[17].

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW, en sus Recomendaciones Generales 25 y 29, ambas en el párrafo 8, señala que la igualdad debe ser formal y sustantiva:

> La igualdad formal se logra mediante la aprobación de leyes y políticas neutrales en cuanto al género que, a primera vista, traten por igual a mujeres y hombres. Sin embargo, el enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la igualdad de facto (de hecho), por lo que se requiere de la dimensión sustantiva de la igualdad.

16 *Idem*

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", Consultado 28-X-2020, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf septiembre 2003, p.103.

> La igualdad sustantiva puede lograrse si se examina la aplicación y los efectos de las leyes y políticas, si se vela porque éstas garanticen una igualdad de hecho, que tenga en cuenta las desventajas o exclusión de las mujeres. Es decir, se requiere que las mujeres tengan las mismas oportunidades desde un primer momento y que dispongan de un entorno que les permita conseguir la igualdad de resultados.
>
> No es suficiente garantizar un trato idéntico en leyes y política, incluso, en ciertas circunstancias es necesario que haya un trato más favorable hacia las mujeres para equilibrar su situación frente a los hombres y las brechas de desigualdad históricas.
>
> También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre mujeres y hombres, así como las diferencias creadas social y culturalmente. Para conseguir una igualdad sustantiva se requiere una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de las mujeres en la esfera política y de toma de decisiones, y una redistribución de los recursos y el poder entre mujeres y hombres.
>
> De acuerdo con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW el diseño y aplicación de medidas especiales de carácter temporal, como las cuotas de género, son un medio para hacer realidad la igualdad sustantiva o de facto y no una excepción a las normas de no discriminación e igualdad[18].

Por su parte, el Juez Rodolfo E. Piza Escalante señala que "los conceptos de igualdad y de no discriminación se corresponden mutuamente, como las dos caras de una misma institución: la igualdad es la cara positiva de la no discriminación, la discriminación es la cara negativa de la igualdad, y ambas la expresión de un valor jurídico de igualdad que está implícito en el concepto mismo del Derecho como orden de justicia para el bien común."[19]

De acuerdo con el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los tratados internacionales, la discriminación se conceptualiza como:

> Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de sexo, género, preferencias sexuales, la edad, las discapacidades, antecedentes de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, el estado civil, raza, color, idioma, linaje u origen nacional, social o étnico, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, que tenga por objeto o por resultado impedir, anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.[20]

Existen múltiples formas de discriminación hacia las mujeres. La Recomendación general N° 28, párrafo 16, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW identifica las siguientes:

18 Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal Disponible en: https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%202 5%20(Spanish).pdf,

19 Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión Consultiva Oc-4/84 Del 19 de Enero de 1984, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización, solicitada por el Gobierno de Costa Rica, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf, p.6.

20 Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/para-juzgar- con-perspectiva-de-genero.

> Directa: cuando hay un trato diferente fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género.
>
> Indirecta: tiene lugar cuando una ley, política, programa o práctica parece ser neutra para mujeres y hombres, pero tiene un efecto discriminatorio contra las mujeres porque no se toman en cuenta las desigualdades preexistentes. Esta forma de discriminación puede exacerbar las desigualdades existentes por la falta de reconocimiento de los patrones estructurales e históricos de discriminación y el desequilibrio de las relaciones de poder entre mujeres y hombres.[21]

En esta misma recomendación (párrafo 18), el Comité destaca un concepto básico para comprender la igualdad y la no discriminación: la interseccionalidad. El Comité señala que la discriminación está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a las mujeres, como "la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género".[22]

En consecuencia "la discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados parte deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. También deben aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal"[23].

Finalmente, debe resaltarse que, de acuerdo con el Comité de la CEDAW, la violencia contra las mujeres y las niñas constituye una forma de discriminación y una violación a sus derechos humanos que, al mismo tiempo, les impide gravemente el goce de sus derechos y libertades en pie de igualdad con los hombres.[24]

En México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido que el principio de igualdad material es un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho y, además toma en cuenta las condiciones sociales que resultan discriminatorias en perjucio de ciertos grupos y sus integrantes.[25]

Acciones Afirmativas del Poder Judicial del Estado de Jalisco

El término acción afirmativa se refiere a aquellas acciones positivas que reducen o eliminan prácticas discriminatorias contra sectores excluídos de la población tales como mujeres, o grupos étnicos o de cierta preferencia sexual[26].

21 Proyecto de Recomendación general No 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, diciembre 2010, p.4, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/472/63/PDF/G1047263.pdf?OpenElement 15 Ibídem p.5.

22 *Ídem.*

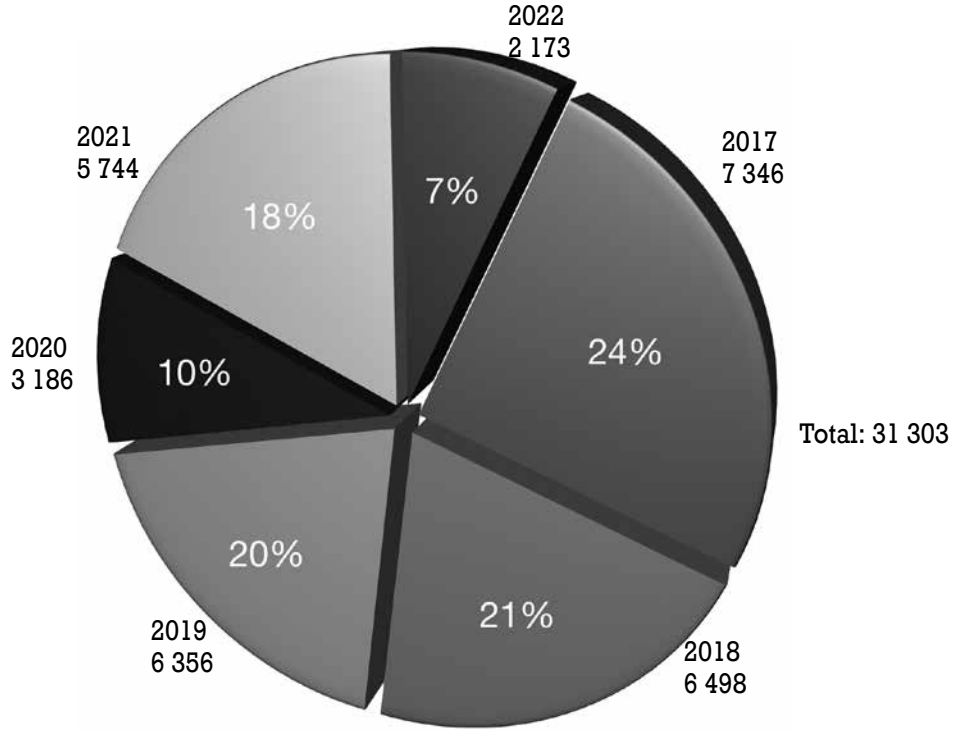
23 *Ídem.*

24 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, noviembre 2013, p.10, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/G C/30&Lang=en

25 Jurisprudencias 43/2014, 3/2015, 11/2015 y 11/2018, aprobadas por unanimidad de votos de las y los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF. 154 Consejo General Universitario 2019-2020, http://www.hcgu.udg.mx/consejeros/consejeros-por- dependencia.

26 Begné Patricia, *Acción Afirmativa: una Vía para Reducir la Desigualdad, Ciencia Jurídica, De-*

Sentencias Dictadas con Perspectiva de Género de Enero de 2017 a Mayo 2022



Fuente: *Homujal.*

Nuestra Ley General Para La Igualdad Entre Mujeres y Hombres, Nueva Ley Publicada En El Diario Oficial De La Federación El 2 De Agosto De 2006 Texto Vigente Última Reforma Publicada DOF 29-04-2022 la señala lo siguiente:

> I. Acciones Afirmativas. Es el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; ...

En el Poder Judicial del Estado de Jalisco, la principal acción afirmativa ha sido la aplicación de la Perspectiva de Género en las Sentecias que se han emitido desde el año 2017, que hasta el día de hoy han sido 31,303, lo cual permite que las Víctimas se les garanticen sus Derechos Humanos reconocidos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales que hemos ratificado.

Retos para el Poder Judicial del Estado de Jalisco

En Jalisco uno de nuestros grandes retos es dar un gran paso en el acceso a la justicia para mujeres que viven violencia en el ámbito familiar, Cumpliendo lo que estipulan los estándares internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, entre los que destacan: la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW), y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará), con la creación del

partamento de Derecho, División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato - Año 1, No. 1 (2011), p.1

Organismo Público Descentralizado de la Red de Centros de Justicia para la Mujer a través de la "Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado Red de Centros de Justicia para las Mujeres", así como las mesas de trabajo de colaborción interinstitucional, el reto es la creación de nuevos Juzgados Especializados en violencia familiar contra las mujeres, constituyen el acceso efectivo a tribunales especializados garantes de su protección.

La o el juez especializado tendrá competencia mixta puesto que conocerá de conflictos en materia penal y familiar. De esta manera tales conflictos se abordarán desde una perspectiva pluridimensional en la medida en que se tendrá competencia en ambas materias que demandan un conocimiento amplio y el uso de herramientas legislativas y jurídicas, reguladas tanto por el derecho nacional como el derecho internacional de los derechos humanos, para garantizar a las mujeres víctimas de violencia, así como a sus hijas e hijos, una protección judicial efectiva.

No obstante, ante esta política pública sin referentes anteriores, seguramente los hallazgos que permitan mejorar su implementación y el logro de los objetivos que les dieron origen estarán presentes, por ello la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación nos permitirá día a día conocer las fortalezas, así como las áreas de oportunidad y de mejora.

Conclusión

Podemos concluir que en Jalisco, la Violencia de Género contra las mujeres y las niñas constituye una forma de discriminación y una violación a sus derechos humanos que, al mismo tiempo, les impide gravemente el goce de sus derechos y libertades en pie de igualdad con los hombres, dicha problemática se está atendiendo a través de acciones afirmativas y la aplicación de la Perspectiva de Género en la actuación de la impartición de Justicia en el Estado de Jalisco, sin embargo no es suficiente por lo cual esto implica tener un progresivo para mejorar la impartición de Justicia en nuestro Estado.

Como ya lo analizamos en nuestro Estado contamos con un amplio y generoso marco normativo para garantizar el Derecho Humano a No sufrir Violencia de Género, lo cual es fundamental para lograr la igualdad formal ya que se aprobaron la leyes y políticas neutrales en cuanto al género que, tratan por igual a mujeres y hombres. Sin embargo, el enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la igualdad de facto, por lo que se requiere de la dimensión sustantiva de la igualdad.

Con la aplicación de acciones afirmativas desde el Poder Judicial del Estado de Jalisco, se contribuye para conquistar la igualdad sustantiva es decir, se requiere que las mujeres tengan las mismas oportunidades desde un primer momento y que dispongan de un entorno que les permita conseguir la igualdad de resultados.

Capítulo xxiii

Cultura de la paz en el entorno universitario: el caso de la Universidad de Guadalajara

Dante Jaime Haro Reyes

Resumen

El presente trabajo de investigación otorga una visión amplia de la importancia de la Cultura de Paz, su historia, concepto y desarrollo, destacando principalmente la metodología y herramientas para lograr resolver diferentes problemáticas entre otras la discriminación, no inclusión y la violencia en los entornos universitarios. Se expone el caso de la Benemérita Universidad de Guadalajara, destacando la importancia de la formación docente en materia educación para la paz que impacta de manera directa en la calidad de la educación para todos los estudiantes.

Palabras clave: Cultura de Paz, Educación, No violencia y Formación Docente.

Introducción

En los últimos años ha existido una preocupación por reflexionar sobre la formación en los espacios académicos de educación universitaria, y desde allí se ha destacado de la Cultura de Paz la manera como la comunidad estudiantil vive y convive, y con ello las formas de interacción entre la comunidad académica en pro de la convivencia. En este marco, el tema de la paz cobra fundamental relevancia, por las problemáticas actuales de violencia que vive nuestro país. En consecuencia, la tradición crítica que caracteriza la Universidad la convierte en el espacio donde surgen reflexiones propositivas que buscan generar una verdadera cultura de paz.

Por ello, al abordar la cultura de paz en el entorno universitario, es necesario analizar las raíces, y visión histórica del término Paz para comprender sus dimensiones e implicaciones en el diseño de acciones transversales que impacten en las funciones sustantivas de las Universidades.

El término "Pax" Proviene del latín el cual tiene sus raíces en los vocablos *pak* y *pag* el primero hacía referencia a la realización de acuerdos y se utilizaba en Europa occidental, y el segundo se expresaba como una Marca simbólica que establecía los límites del uso comunitario de los recursos y era utilizado en Europa oriental.[1]

Se debe tener presente que el término paz tiene múltiples acepciones de acuerdo

1 Comisión Nacional Para la Cultura de Paz y la No-violencia organismo ciudadano, Comnapaz Mexico A.C. 2021. Diplomado Internacional de Cultura de paz. Módulo 1, Cultura de paz. Véase también Diccionario en: http://diccionario.sensagent.com/Paz%20romana/es-es/, consulta el 23/04/2022.

a la cultura en el cual se aborde por ejemplo *Shalom* constituye la paz hebrea; La paz que se construye en comunidad. *Eirene*, *Ahimsa*, la expresión de la No violencia o conocida como la paz de Gandhi que busca el respeto a toda forma de vida. La Paz Griega hace referencia a la paz interior y la más conocida la Pax Romana (*Pax augusta*) que busca preservar el orden a través de la ley. Siendo la paz griega y la paz romana las acepciones más comunes a las cuales se recurren.[2]

Paz Griega: Los griegos contemplaban a *eirene* como un término para describir la unidad interior y social, así como armonía mental, interior y espiritual que se desemboca en sentimientos tranquilos y apacibles.[3]

Paz Romana: El término *pax* se refería a los nombres que se les daba a las convenciones o acuerdos, entre dos o más personas o pueblos, es decir, se le consideraba como una relación legal y recíproca entre ambos. El concepto *pax* está íntimamente ligado a la idea de mantener y respetar "lo legal", que marca y define las relaciones e interacciones humanas.

Es importante resaltar que nuestros propios ancestros los Mayas expresaban el concepto de unidad en su saludo, *In lak'ech*, que significa "Yo soy otro tu", al que contestaban *Hala ken*, que significa, "Tu eres otro yo", manifestando así su unidad.

Desarrollo contemporáneo del concepto de Cultura de Paz y términos relacionados.

En 1989 la UNESCO acuñó el concepto Cultura de Paz en el marco de diversos programas de consolidación de la paz en países que salían de un conflicto armado. Dicho concepto se refería, de forma global, a una paz caracterizada por la ausencia de conflictos que eran principalmente responsabilidad de los Estados.[4]

En 1999 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración y Programa de Acción para una Cultura de Paz donde se definió a esta misma como un conjunto de valores, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en:[5]

- El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación;
- El respeto pleno de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados;
- El respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- El compromiso con la solución pacífica de los conflictos;
- Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presentes y futuras;
- El respeto y la promoción del derecho al desarrollo;

2 Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, IJA. 2019. Diplomado en Medios Alternos de Solución de Conflictos, MASC, https://ija.gob.mx/Capacitacion/.

3 Muñoz, Francisco A. y Molina Rueda. Una Cultura de Paz compleja y conflictiva. La búsqueda de equilibrios dinámicos. Revista paz y conflictos número 3, año 2010.

4 UNESCO. (1999). Manifiesto 2000 para una Cultura de Paz y de No Violencia. Recuperado de http://www.encuentros-multidisciplinares.org/ Revistan%C2%BA2/Manifiesto%202000.pdf, Fecha de consulta: 22/03/2022.

5 Centro UNESCO ETXEA. (s.f.). Educación y Cultura de paz: La Cultura de Paz en la UNESCO. Recuperado http://www.unescoetxea.org/base/lan-arloak.php?id_atala=16&id_azpiatala=13077&hizk=es&id_kont=13152, fecha de consulta: 15/02/2022.

- El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres;
- El respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información;
- La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones.[6]

Adicionalmente, la resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999 en el Quincuagésimo tercer período de sesiones, Acta 53/243[7], establece lo siguiente:

Reconociendo que la paz no sólo es la ausencia de conflictos, sino que también requiere un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos; reconociendo la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación e intolerancia, incluidas las basadas en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la propiedad, las discapacidades, el nacimiento u otra condición;

> Artículo 2. El progreso hacia el pleno desarrollo de una cultura de paz se logra por medio de valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida propicios para el fomento de la paz entre las personas, los grupos y las naciones.
>
> Artículo 3. El desarrollo pleno de una cultura de paz está integralmente vinculado a [...] La posibilidad de que todas las personas a todos los niveles desarrollen aptitudes para el diálogo, la negociación, la formación de consenso y la solución pacífica de controversias;
>
> Artículo 4. La educación a todos los niveles es uno de los medios fundamentales para edificar una cultura de paz. En ese contexto, es de particular importancia la educación en la esfera de los derechos humanos.
>
> Artículo 8. Desempeñan una función clave en la promoción de una cultura de paz los padres, los maestros, los políticos, los periodistas, los órganos y grupos religiosos, los intelectuales, quienes realizan actividades científicas, filosóficas, creativas y artísticas, los trabajadores sanitarios y de actividades humanitarias, los trabajadores sociales, quienes ejercen funciones directivas en diversos niveles, así como las organizaciones no gubernamentales.

En el año 2000, la UNESCO promovió el concepto de Cultura de Paz a través del Manifiesto 2000 para una cultura de paz y no violencia, bajo el siguiente principio:

Es la responsabilidad de cada ser humano de convertir en realidad los valores, las actitudes, los comportamientos que fomentan la cultura de paz. Porque cada uno puede actuar en el marco de su familia, su localidad, su ciudad, su región, y su país practicando y fomentando la no violencia, la tolerancia, el diálogo, la reconciliación, la justicia y la solidaridad día a día.[8]

---

6 *Ibidem*

7 https://fund-culturadepaz.org/wp-content/uploads/2021/02/Declaracion_CulturadPaz.pdf

8 UNESCO. (1999). Manifiesto 2000 para una Cultura de Paz y de No Violencia. Recuperado de http://www.encuentros-multidisciplinares.org/ Revistan%C2%BA2/Manifiesto%202000.pdf, página 1. Consulta el 15/04/2022.

La "Cultura de Paz" es el conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en el respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación, así como en el respeto y el fomento de la igualdad de derechos oportunidades de mujeres y hombres. La Cultura de Paz también se basa en el respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información, comprendiendo, además, la adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad.[9]

Existen términos relacionados con la cultura de paz como lo son:

> No Violencia: "Es tanto una ideología como una práctica ético-política que rechaza el uso de la violencia y la agresión, en cualquiera de sus formas. Se opone al uso de la violencia como medio (método de protesta, práctica de lucha social, o como respuesta a la misma violencia) y como fin (por ejemplo, para lograr un cambio social o cambio político porque considera que todo acto violento genera más violencia)"[10]
>
> La Irenología busca cómo abordar el conflicto con ideas, medios y acciones, para que, siempre que éste surja, se pueda canalizar hacia una solución que no origine violencia; y eso sólo es posible por medios pacíficos. Por ejemplo, la mediación.[11]

Derechos Humanos, Cultura de Paz y Educación para la Paz

En el marco de los compromisos adquiridos por México ante la ratificación de las convenciones internacionales de Derechos Humanos (DDHH); pilares fundamentales de la Cultura de Paz. En esta sintonía los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se plantean como hoja de ruta de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que promueve la *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO).

En ODS 4 Educación de calidad, en su meta 4.7 se señala que se debe "asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible".[12]

Se requiere una educación que promueva la justicia, la solidaridad, la igualdad, la pluralidad cultural, la libertad, el respeto, y la inclusión de la diversidad humana como principios y valores sociales para el manejo y transformación de los conflictos a través de medios de paz.

---

9 ONU. (1948). La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 217 A (III). Disponible en: https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

10 Congreso de la Unión. (2017). Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Fomento a la Cultura de Paz. Recuperado de http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-05-30-1/assets/documentos/ Inic_PRI_Cultura_Paz.pdf, página 3. Consulta el 16/04/2022.

11 Cabello Tijerina, Alejandro, (11 de abril de 2013). Irenología. Presentación. Recuperado de http:// eprints. uanl.mx/11494/1/IRENOLOG%C3%8DA.pdf, Consulta el 12/04/2022.

12 ONU: "Resolución A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", 25 de noviembre de 2015. [edición electrónica] http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1 Consulta el 17/03/2022.

El concepto de Educación para la Paz (EP), se define como "un proceso de promoción del conocimiento, las capacidades, las actitudes y los valores necesarios para producir cambios de comportamiento que permitan a los niños, los jóvenes y los adultos prevenir los conflictos y la violencia, tanto la violencia evidente como la estructural; resolver conflictos de manera pacífica; y crear condiciones que conduzcan a la paz, tanto a escala interpersonal, como intergrupal, nacional o internacional".[13]

Ley General de Fomento a la Cultura de Paz define la Educación para la Paz como el "proceso de adquisición de los valores y conocimientos, así como las actitudes, habilidades y comportamientos necesarios para buscar la paz personal, entendida como vivir en armonía con uno mismo, los demás y el medio ambiente".[14]

El enfoque de la Educación para la Paz busca el desarrollo humano, a través de los valores, actitudes, conocimientos, habilidades y comportamientos que incluyan la diversidad de las personas expresada en sus diferentes formas de cosmovisión, pensamiento y aprendizaje. En el contexto universitario hablar de educación para la paz, es propiciar el desarrollo de habilidades y la adquisición de herramientas que permitan a los integrantes de la comunidad universitaria una sana convivencia, donde se promueva la transformación del conflicto libre de violencia.

La Mediación escolar

Cuando se superan los prejuicios y estereotipos que segregan y separan, cuando se establecen relaciones basadas en la cooperación y la participación, cuando se aprehende y comprende el mundo diverso y plural, cuando se desarrollan las habilidades y capacidades necesarias para comunicarse libremente, se fomenta el compromiso por la paz y se enseñan y aprenden las estrategias para resolver los conflictos de manera pacífica.[15]

Producto de la convivencia escolar es habitual el surgimiento de problemas dentro de la comunidad educativa, que, si no son atendidos correctamente, puede escalar de manera sistemática a violencia interpersonal y/o violencia intergrupal teniendo como vertientes el acoso, el *bullying*, la intimidación, la violencia verbal y la violencia física[16].

La mediación escolar tuvo sus inicios durante la década de 1960 en Estados Unidos, cuando varios grupos y movimientos de educación para y por la paz, plantearon la necesidad de inculcar habilidades y herramientas a los estudiantes para la resolución no violenta de los conflictos[17] lo cual permitió establecer una ruta constructiva y

13 UNICEF/HQ92-0617/. (s.f.). I dream of peace. Recuperado de https://www. unicef.org/spanish/education/focus_peace_education.html, Consulta el 22/04/2022.

14 Congreso de la Unión. (2017). Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Fomento a la Cultura de Paz. Recuperado de http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-05-30-1/assets/documentos/ Inic_PRI_Cultura_Paz.pdf

15 Linares Alvarado, Martha y Galeano Hernández Sergio, La universidad frente a la construcción de paz. Claves para una convivencia posible y duradera en la Revista de la Universidad de la Salle, Volumen 2015, Número 67, Artículo 7.

16 Caycedo Guio, Rosa María; Cocunubo Cocunubo, Nancy Giovanna "La mediación como una solución alternativa de la violencia escolar" Investigaciones Andina, vol. 18, núm. 33, 2016, pp. 1729-1749. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/2390/239053104009.pdf

17 De Prada de Pado, Jorge; López Gil, José Aurelio. La Mediación como estrategia de Resolución de Conflictos en el Ámbito Escolar. Disponible en: http://convivejoven.semsys.itesi.edu.mx/cargas/Articulos/LA%20

propositiva para la resolución de los conflictos de manera asertiva y la prevención de la violencia, fomentando el diálogo y una cultura de respeto y tolerancia.

La mediación escolar representa una estrategia en la que dos o más partes involucradas en un conflicto someten a un tercero denominado facilitador o mediador la resolución no violenta y amistosa del conflicto, teniendo como base la confidencialidad, la voluntariedad, la flexibilidad y la libre composición.

En este tenor, propiciar estos procesos cooperativos dentro del contexto escolar refleja acercamiento y neutralidad que innova los procesos educativos y de cultura de paz, concibiendo al conflicto como un dinamizador de construcción de acuerdos, de aprendizaje y de resolución autocompositiva[18] que además, fortalece los procesos de democratización en el contexto educativo, así como los espacios de participación que favorecen la construcción de pactos para el posterior ejercicio de ciudadanía.

El aportar experiencias académicas y formativas para la instalación de un nuevo pensamiento pedagógico orientado a la cultura de paz, contribuyendo así a la formación de personas profesionales responsables, comprometidas y preparadas para dar respuestas significativas a la conflictividad existente en su realidad social.[19]

Dentro de la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior ANUIES,[20] la Benemérita Universidad de Guadalajara ocupa un papel relevante, ya que por medio de las reflexiones dadas en el interior de los círculos universitarios sus procesos de investigación y la profundidad crítica que la destaca en el entorno educativo, la sociedad alcanza un nivel más amplio de desarrollo.

Las oficinas enlace existentes [21]en la Red universitaria son el resultado de una colaboración sustentada en una estrategia "ganar-ganar" con las autoridades responsables de cada Centro Universitario que han abierto sus puertas y generado las condiciones necesarias para que existan las oficinas enlace, las cuales representan la primera etapa del proyecto "Centros de Cultura de Paz" de la Defensoría de los Derechos Universitarios[22] de la Universidad de Guadalajara los cuales contarán con un espacio para realizar mediaciones y conciliaciones en los casos que la normativa permita y prevea su utilización en acuerdo con las partes, quedando excluidos y bajo estricto derecho los actos de violencia, acoso u/o hostigamiento.

La formación y certificación de los perfiles de los responsables de las oficinas enlace de la Defensoría juegan un papel determinante, actualmente se cuenta con 16 integrantes del equipo que cuentan con la Certificación como Prestadores de Métodos Alternos de Solución de conflictos, los cuales se encuentran adscritos Centro Público

---

MEDIACI%C3%93N%20COMO%20ESTRATEGIA%20DE%20RESOLUCI%C3%93N%20DE%20CONFLICTOS%20EN%20EL%20%C3%81MBITO%20ESCOLAR.pdf

18 Delgado-Salazar, Ricardo; Lara-Salcedo, Luz Marina De la mediación del conflicto escolar a la construcción de comunidades justas Universitas Psychologica, vol. 7, núm. 3, septiembre-diciembre, 2008, pp. 673-690. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/647/64770306.pdf

19 Red de Organismos Defensores de Derechos Universitarios, REDDU, en su Boletín No. 2, disponible en: https://www.reddu.org.mx/boletines/boletin2.html.

20 ANUIES. (2021). Instituciones de Educación Superior. Disponible en: http://www.anuies.mx/anuies/instituciones-de-educacion-superior/

21 https://ddu.udg.mx/directorio

22 UDG. (2018). Dictamen Núm. IV/2018/1565. Creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad de Guadalajara. Disponible en: http://www.hcgu.udg.mx/sesiones_cgu/dictamen-num-iv20181565

de Prestación de Servicios de Métodos Alternativos 00243 de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad de Guadalajara Acreditado por Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco.[23]

Cabe señalar que en el 2020 la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad de Guadalajara obtuvo el distintivo como Unidad Certificada en Cultura y Educación para la Paz por parte *International Education for Peace Institute*. a través de Pax Humana, *Education for Peace* Iberoamérica bases sobre las cuales se desarrolló el proyecto Vive la Feria de los Derechos Universitarios.

Los espacios de mediación contemplados en los Centros de Cultura de Paz deberán cumplir con lo establecido por el Reglamento de Acreditación, Certificación y Evaluación del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Los cuales se desplegarán a través de los Centros Universitarios multi-temáticos que cuentan con una oficina enlace: Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD), Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias (CUCBA), Centro Universitario de la Salud (CUSC) y Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH).

En los Centros Regionales: Centro Universitario de la Ciénega (Ocotlán), Centro Universitario de la Costa (Puerto Vallarta), Centro Universitario de Lagos (Lagos de Moreno), Centro Universitario del Norte (Colotlán), Centro Universitario del Sur (Ciudad Guzmán), Centro Universitario de Tonalá (Tonalá) y Centro Universitario de Valles (Ameca). Asimismo, en el Sistema de Educación Media Superior (SEMS)

Propuesta: Formación docente en materia de educación para la paz

Aunado a esta estrategia institucional es necesario formar a los integrantes de la comunidad universitaria comenzando por los docentes para instaurar una cultura de paz y respeto.

Los programas de formación docentes en materia de educación para la paz permiten generar condiciones para transformar los conflictos a través de medios de paz, con la finalidad De potencializar los procesos de enseñanza aprendizaje para todos.[24]

La formación es "una acción profunda ejercida sobre el sujeto, tendiente a la transformación de todo su ser, que apunta simultáneamente sobre el saber-hacer, el saber-obrar y el saber-pensar, al ocupar una posición intermedia entre educación e instrucción".[25]

Además, Zabalza,[26] plantea que las competencias docentes son un constructo primordial que sirve para referirnos al conjunto de conocimientos y habilidades que los sujetos necesitamos para desarrollar algún tipo de actividad. En este sentido, el currículum universitario se debe centrar en la adquisición de competencias

23 https://ija.gob.mx/CentrosPublicosyPrivados/

24 Ainscow, M. (2005). *Developing inclusive education systems: what are the levers for change. Journal of Educational Change*, 6: 109-124. Citado por Infante, Marta. (2010). *Desafíos a la Formación Docente: Inclusión Educativa*. Estudios pedagógicos (Valdivia), 36(1), 287-297. Disponible en: https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052010000100016.

25 Paz Maldonado, Eddy Javier, La formación del profesorado universitario para la atención a la diversidad en la educación superior, en IE Revista de Investigación educativa REDIECH vol.9 no.16 Chihuahua abr. 2018, página 73.

26 Zabalza, M.Á. (2009). Ser profesor universitario hoy. *La cuestión universitaria*, (5), 69-81. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&pid=S2448-85502018000100067000046&lng=en

Fuente: UDG, (2021). Red Universitaria lista para ser red estatal de vacunación contra el COVID-19. Disponible en: https://www.udg.mx/es/noticia/red-universitaria-lista-para-ser-red-estatal-de-vacunacion-contra-el-covid-19

que permitan hacer adaptaciones a sus prácticas pedagógicas y al currículum general.

Para lo cual la actitud del docente es un factor clave para entender la diversidad. Por lo tanto, se deben implementar estrategias orientadas para que los educadores reflexionen en torno a su forma de actuar durante el acto educativo.[27]

Lo antes expuesto muestra el área de oportunidad para tangibilizar las estrategias de formación en materia de educación para la paz que inciden en el núcleo de la función sustantiva de la Universidad, asumiendo el compromiso para reformar y complementar los currículos universitarios y promover la formación de los docentes.

Para vislumbrar la magnitud del reto de formar a la comunidad universitaria en materia de educación para la paz y su impacto en el Estado de Jalisco debemos tener presente que:

> La Benemérita Universidad de Guadalajara (UdeG) cuenta con un modelo en red[28] conformado por (6) seis centros universitarios temáticos especializados con sede en el Área Metropolitana de Guadalajara, (10) diez centros universitarios regionales con carácter interdisciplinar y establecidos en distintas regiones del Estado, un Sistema de Educación Media Superior con 174 planteles de educación (71 Escuelas, 96 módulos, 7 extensiones) distribuidos en los 109 municipios del estado de Jalisco, así como un Sistema de Universidad Virtual, que ofrece estudios en modalidad en línea.

En el Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad de Guadalajara 2019-2025, visión 2030, se resalta la importancia de la educación para la paz.[29]

Es trascendente resaltar que la Defensoría de los Derechos Universitarios es responsable de contribuir a la Cultura de Paz y de Respeto entre las personas, y de pro-

27 Paz Maldonado, Eddy Javier, *opus cit.* Página 74.
28 Universidad de Guadalajara, véase en : https://www.udg.mx/es/red-universitaria
29 Disponible en: https://pdi.udg.mx/

teger los Derechos Universitarios a favor de cada integrante de su comunidad universitaria. Otro de sus deberes es coordinar las acciones de prevención y la atención en los casos en que se presenten actos de violencia que pongan en entredicho tal respeto.

- Fortalecen los mecanismos institucionales de protección de los Derechos Universitarios a través de mecanismos no jurisdiccionales (realizando actividades de divulgación y difusión de la enseñanza y promoción de los derechos universitarios, respecto de los derechos que la comunidad universitaria posee).[30]
- Ofrecen mecanismos alternativos de transformación de conflictos por medios de paz

Esto da cuenta de cómo las instituciones de educación superior están involucradas y comprometidas en promover la cultura de la paz

Proyecto: Diseño de micro experiencias de aprendizaje

Las TIC son recursos didácticos, instrumentos para la organización, gestión y administración educativa que estimulan la comunicación, la mediación y la construcción compartida del conocimiento.[31]

A través de las TIC, se pueden desarrollar "entornos virtuales de enseñanza-aprendizaje [..] espacios formados por herramientas y recursos que permiten a los sujetos intervenir e interactuar mediante comunicación uno a uno, uno a muchos o muchos a muchos.[32]

Entre los recursos que permiten la enseñanza digital se encuentran las *Nano Open Online Courses* (NOOC) [nano-cursos abiertos y masivos en línea], se sustentan en las *Nano Learning Experience* (NLE), [Nano experiencias de aprendizaje] con enfoque en el aprendizaje activo y las prácticas pedagógicas emergentes que incorporan las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en educación presencial y virtual.

Los NOOC, se encuentran diseñados para que "los participantes se enfocan en lograr un único objetivo, evidenciando su alcance a través de un producto digital significativo y medible para trabajar y desarrollar una competencia, obteniendo un distintivo digital específico". [33]

Los NOOC, como recurso educativo "ofrece a los participantes la oportunidad de explorar, aprender y ser evaluados sobre un elemento clave de una competencia, una destreza, o un área de conocimiento".[34]

---

30 Sánchez, A. & Márquez, D. (2016). Los retos de las Defensorías Universitarias en el Mundo. Colección Los Derechos Universitarios en el Siglo XXI. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4386/10.pdf

31 Salmerón Honorio, Rodríguez Sonia y Gutiérrez Calixto, *Metodologías que optimizan la comunicación en entornos de aprendizaje virtual*, en Comunicar no. 34 XVII, 2010, Revista Científica de Educomunicación, páginas 163-171.

32 Herrada Valverde, R., & Baños Navarro, R. (2018). *Revisión de Experiencias de Aprendizaje Cooperativo en Ciencias Experimentales. Campo Abierto*. Revista de Educación, *37*(2), 157-170. Recuperado a partir de https://mascvuex.unex.es/revistas/index.php/campoabierto/article/view/2987

33 Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado INTEF. (2020) Página Web. Disponible en: http://educalab.es/intef/formacion/formacion-en-red/nooc

34 Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado INTEF. (2020) Página Web. Disponible en: https://intef.es/Noticias/metodologianooc-intef/ citado en: Manangón,G. & Uquillas, N. (2021). Influencia de los Nooc en el desarrollo de la comprensión lectora durante el

Se debe tener presente que los NOOC "son considerados como recursos complementarios al trabajo realizado en el aula de clase, y constituyen una herramienta de apoyo dada su capacidad para mejorar las habilidades que esperan obtenerse durante los procesos de enseñanza aprendizaje" (Manangón, & Uquillas, 2021. p.3). Pero se debe tener presente que este tipo de recursos requiere el diseño de estrategias de enseñanza aprendizaje como las comunidades de aprendizaje y aula invertida sustentadas en metodologías como el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA).

> Los NOOC pueden resultar útiles para complementar la formación de los estudiantes, ya que permiten el desarrollo en profundidad de determinados contenidos y el fortalecimiento de ciertas capacidades; todo ello aprovechando el espectro de posibilidades que en el ámbito de la educación superior ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; entre ellas, tanto la formación a distancia (e-learning) como la formación semipresencial (b-learning) parecen ser las dos tendencias que pudieran tener un desarrollo más prometedor.[35]

Los NOOC son un recurso de formación flexible que permite tomar en cuenta los tiempos y ritmos de aprendizaje de los estudiantes desde el enfoque de pedagogías emergentes al utilizar las TIC, tal es el caso de la metodología de aula invertida que integra los elementos antes mencionados y se puede combinar con la metodología de comunidades de aprendizaje en entornos presenciales y virtuales.

Es necesario tener presente que no son solo los recursos de aprendizaje sino las estrategias pedagógicas que se trazan en torno a su uso para generar procesos de enseñanza aprendizaje significativos por tal razón el "Diseño Universal del Aprendizaje (DUA) refiere a un enfoque didáctico que busca aprovechar los principios del Diseño universal en el diseño curricular educativo que puede definirse como un enfoque de enseñanza y aprendizaje que minimiza las barreras y maximiza el aprendizaje para todos los estudiantes".[36]

Estrategia para el Diseño de recursos educativos de calidad a bajo costo y alto impacto en formato vídeo interactivo.

- Aplicación de Google classroom, como entorno de aprendizaje virtual, accesible.
- Herramienta Zoom, como sed de grabación de las capsulas con el contenido curricular, actividades y recursos que se utilizaran para la creación de los videos interactivos para los NOOC.
- Herramienta de YouTube para aprovechar los contenidos educativos, así como generar nuevos contenidos.
- Herramienta de Edpuzzle para la creación de videos interactivos
- Metodología de Aula invertida

Objetivo del proyecto

Contribuir a los procesos de formación en materia de Educación para la Paz de los integrantes de la comunidad universitaria, a través del desarrollo de micro experien-

---

aprendizaje del idioma inglés en un contexto de educación superior. Disponible en: https://www.grupocieg.org/archivos_revista/Ed.48(1-8)%20Manangon%20-%20Uquillo_articulo_id741.pdf

35 *Ibidem*.

36 Escobar, K. (2020). *No dejar a nadie atrás: Estrategias de Cooperación en Educación Superior para la Inclusión de Personas Con Discapacidad*. Tesis. Instituto Mora. Disponible en: http://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1018/477 página 68.

cias de aprendizaje en formato Nano Open Online Courses (NOOC).

Objetivo específico

Promover en los integrantes de la comunidad universitaria la adquisición de conocimientos, valores, actitudes y conductas que contribuyan a instaurar una cultura de respeto a través de recursos educativos digitales que fomenten la literacidad crítica para contribuir a la construcción de su identidad como sujetos de cambio dentro de su entorno social para transformarlo.

Indicadores de cobertura del proyecto	Criterio	Frecuencia	Medición
Porcentaje de Centros Universitarios y Sistema de Educación Media Superior (SEMS) que han incorporado nano experiencias de aprendizaje en formato [Nano Open Online Courses, NOOC, en Cultura de Paz en sus programas de formación docente.	Centros Universitarios que incluyen proyectos de inclusión = Número de Centros Universitarios y SEMS que han incorporado las nano experiencias de formación en sus programas de formación docente / Total Centros Universitarios y SEMS	Semestral	Centros Universitarios y Sistema de Educación Media Superior.
Tasa de variación en el número de personal docente de la Universidad de Guadalajara que obtuvieron su acreditación en Cultura de Paz, por año escolar.	Tasa de variación = (Personal académico de la Universidad de Guadalajara que obtienen su insignia de acreditación en Cultura de Paz / Personal docente de la Universidad de Guadalajara que obtienen su acreditación en Cultura de Paz en el ciclo anterior) -1] * 100	Semestral	Número de personal docente
Porcentaje de personal administrativo capacitado en Cultura de Paz por año escolar.	Porcentaje de personal administrativo capacitado en Derechos Humanos e Igualdad de género por año escolar = (Personal administrativo capacitado en Cultura de Paz por año escolar / Total personal académico y Personal administrativo) * 100	semestral	Personal administrativo

La Universidad de Guadalajara ha hecho explícito su compromiso y voluntad política en promover una educación inclusiva y educación para la paz en clave de derechos humanos, lo cual se ha fortalecido con la decisión de trabajar a favor de un proceso de transformación institucional que incorpora las pedagogías emergentes entorno a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC),

Riesgos del proyecto

Es necesario tener los presentes riesgos del proyecto

- La brecha digital el acceso a internet la falta de un dispositivo digital como celular o laptop por parte de los integrantes de la comunidad universitaria.
- La falta de una cultura de autogestión de los conocimientos por parte de los educandos
- Resistencia a la adopción de las estrategias de enseñanza aprendizaje por parte de los docentes

Ruta para enfrentar los riesgos

- Colaborar con los espacios de cómputo dentro de los espacios universitarios de la Universidad de Guadalajara para proporcionar acceso a internet. Así como el diseño de un compromiso institucional con los Centros Universitarios para realizar jornadas de formación con los NOOC.
- Los NOOC, serán accesibles desde los dispositivos móviles.

Conclusiones

Como se pudo observar en el desarrollo del presente artículo la importancia de la formación docente en materia educación para la paz impacta de manera directa en la calidad de la educación para todos los estudiantes.

La educación para la paz permite diseñar estrategias de innovación social para transformar las situaciones y relaciones sociales en búsqueda de la igualdad de derechos en equidad de condiciones, en el marco de los valores, actitudes y comportamientos que contrarrestan la violencia y transforman los conflictos. Es importante saber que la mayor riqueza que tiene la humanidad es nuestra diversidad, y la tenemos que fortalecer con la educación para la paz, que nos enseña a convivir y a practicar la solidaridad humana.

Concluimos manifestando que la Paz no puede ser considerada solamente un discurso más, una materia o clase adicional, necesita ser considerada como el eje de todo proyecto educativo de humanidad, que se nutra de los aspectos morales, de derechos y políticos que la hagan posible. Con todas estas problemáticas, las Universidades deben ser las gestoras de la paz y las promotoras para llevar a cabo estas reflexiones y que no se queden simplemente en diálogos, sino que haya una verdadera incidencia social, un cambio de paradigma a nivel cultural en torno a vivir en paz y en armonía.

La paz no es un estado fijo sino un proceso dinámico que se construye entre todos.

Capítulo xxiv

La integración latinoamericana. Desde la teoría a los números en el siglo xxi

*Loreto Correa Vera**

Resumen

El regionalismo latinoamericano padece de una falta de objetivos comunes que la pandemia no ha logrado aligerar. La integración es fiel reflejo de ello. A pesar de tener una amplia experiencia en el campo institucional, la agenda de diálogo y concertación entre los Estados es víctima de los altibajos que impone el permanente vaivén del cambio político entre proyectos de izquierda y de derecha y, sobre todo, del cambio de roles de los países en el esquema continental. Es por ello por lo que se postula que la integración regional padece de una elevada confusión organizacional y funcional. Y en ese esquema disfuncional, el mejor ejemplo de ello ha sido la UNASUR.

Así las cosas, a nivel regional, no existe una agenda común de la cual echar mano, aún en circunstancias tan aciagas como las vividas en pandemia.

En este contexto, esta presentación observa los obstáculos sistemáticos que se han puesto sobre la mesa y que atentan contra el funcionamiento de la integración y dar luces sobre los imprescindibles para atajar las prácticas que hacen inviable los procesos de integración en el siglo XXI.

Para ello, este capítulo toma como punto de inicio, algunos elementos teóricos para comprender el funcionamiento/disfunción de la integración en América Latina, revisa globalmente algunos comportamientos de rol de los Estados en el marco regional y multilateral, y profundiza en las dinámicas de los procesos de integración económico regionales que subyacen al ámbito discursivo vigente y que son, efectivamente, cuestiones omitidas por los países de la región en el ambiente colectivo de fondo de la desintegración continental.

Elementos teóricos para entender los esquemas de integración

A inicios de los años setenta, Holsti retrata el orden internacional contemporáneo como la expresión de "un conjunto de acuerdos entre estados que en su mayor parte les permite coexistir pacíficamente una buena parte del tiempo, y conducir sus relaciones mutuas en entornos sujetos a reglas que mejoran las oportunidades de comunicación, comercio y el flujo de personas e ideas entre sociedades". Este respaldo

* Esta presentación forma parte de los resultados de la investigación "*Evolución de la integración vecinal: perspectivas y desafíos"* del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile. Agradecemos su patrocinio y financiamiento.

teórico puede ligarse a un fenómeno que refrenda procesos concretos en materia colectiva de política exterior latinoamericano: la recurrente inviabilidad sistémica de los procesos de integración sudamericanos, asunto que plantea cuestionamientos urgentes. Y esto, porque desde hace un par de décadas, tal parece que los Estados no vienen cumpliendo sus roles o bien, los han modificado[1]. En ese plano la integración latinoamericana ha experimentado avances y retrocesos con altos costos regionales y nacionales, encontrándose sus bases en algunos elementos de la visión de Holsti, los que pese al tiempo siguen vigentes. El primero de estos elementos es el que expresa que cuando los Estados no cumplen sus roles, los problemas internacionales se amplían. El segundo tema es que:

> Los tratamientos basados en el modelo polar del mundo generalmente ignoran la gran variedad de roles que juegan los estados más pequeños en el sistema y en varias regiones. Los pequeños estados son analizados principalmente como objetos de rivalidad entre las grandes potencias.[2]

Por ello, ¿qué ocurre cuando un país pequeño cambia su "curva" de comportamiento internacional? ¿Cómo incide esto en los procesos de integración? ¿Se debería la ralentización de los procesos de integración latinoamericana a la ausencia de voluntad política de los líderes y de las naciones sudamericanas o más bien, al secular atraso que enclava a la región en el siglo XIX sin poder remontar las guerras decimonónicas? ¿Va Sudamérica en camino de fragmentarse aún más? ¿Y en ese camino accidentado por las rencillas entre los países y entre tendencias que destacan a la región como zona de paz[3], hacia dónde van los procesos?

A inicios de los años noventa, la integración regional fue vista como un instrumento de autonomía. Esto dio origen al regionalismo emancipatorio,[4] cuestión que podía darse si los Estados avanzaban en su *viabilidad*. Deciancio, explica que esta idea conllevaba un sin número de elementos, tales como alcanzar recursos suficientes, pero también poseer élites funcionales a esta idea. Así, "la integración regional", más que un esquema económico para alcanzar el desarrollo, resultaba ser un medio para ser autónomos en decisiones de política exterior, tanto frente al flagelo de los mercados de consumo, como a las expectativas de dominio político de las potencias, y

1 Rosenau, J. (1990), *Turbulence in World Politics*. Princeton: Prensa de la Universidad de Princeton.

2 Traducido es: "Los tratamientos basados en el modelo polar del mundo generalmente ignoran la gran variedad de roles que juegan los estados más pequeños en el sistema y en varias regiones. Los pequeños estados son analizados principalmente como objetos de rivalidad entre las grandes potencias" Holsti, K. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly, 14* (3), 233-309. doi:10.2307/3013584, p. 234.

3 Para algunos pensadores pertenecientes del socialismo latinoamericano o al Partido Comunista, la *zona de paz* se ve amenazada cuando los Estados Unidos intervienen en la región. En ese sentido, un vasto número de intelectuales anclados en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), entre los que destaca el Grupo GADFA de Chile, han aseverado que América Latina se mantiene como objetivo del capitalismo norteamericano y sus intereses. Esta postura, que ciertamente contrasta con el interés efectivo de Estados Unidos en la zona, ha llevado a promover el falso dilema sobre que aún seguimos en guerra fría, cuestión que no contribuye a la integración en ninguna forma. Lo propio, los cuestionamientos y acusaciones de diversos presidentes al Secretario General de OEA, Luis Almagro; la descalificación de la organización y su institucionalidad. En estos términos, no solo los presidentes han contribuido a la fragmentación regional, sino el mantenimiento de un relato manifiestamente retórico antineoliberal.

en concreto, de una de ellas en la región: Estados Unidos. En este marco y en la lógica de Juan Carlos Puig, el ministro argentino que hablaba de la *autonomía heterodoxa*[5], en la autonomización, la solidaridad regional, las alianzas estratégicas, la cooperación internacional y la promoción de ella eran un medio para desprenderse de la superioridad de la potencia dominante, lo que, para el caso argentino, era Estados Unidos.

El proceso para alcanzar ciertos niveles de avance colectivo en bloques fue construido, a diferencia del modelo económico europeo, a través de una herramienta: el derecho internacional. Así, con cada vez mayor precisión, los líderes latinoamericanos se empeñaron en "afirmar la autonomía soberana y contrarrestar la intervención extranjera en la región".[6] Sin embargo, la tendencia a la fragmentación en el campo de la integración económica fue acompañada por el fortalecimiento de la cooperación política y funcional a nivel sudamericano, esto se vio con la creación de UNASUR en 2008 y CELAC en 2011; iniciativas que por cierto contrarrestaron la tendencia hacia la fragmentación (Briseño, 2018). A partir de la segunda década del siglo XXI, se evidencia un cambio de enfoque y la proliferación de organismos ociosos que duplican esfuerzos en el contexto de la integración.

Tal como lo explica Melisa Deciancio, el desafío superaba la política simbólica dirigida por presidentes de izquierda que apuntaban con el dedo la dominación estadounidense. "Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina enfrentan un cambio profundo en las coordenadas del poder regional, la diplomacia y la cooperación. Con esta referencia pasajera a nuevos proyectos que cuestionan el antaño estrecho nexo entre la hegemonía estadounidense y el orden regional, ahora es evidente que hay un declive perceptible en la capacidad de los Estados Unidos para dar forma a los órdenes e instituciones regionales"[7]

Por ello, para muchos de los países de la región se produjo así una unidad entre las demandas internas de inclusión social e inserción internacional.[8] Y en ese marco, muchos de los antiguos estudiosos de la integración del país quedaron fuera del esquema de moda de los movimientos sociales emergentes, produciéndose un auge del pensamiento emancipatorio, radical y antiliberal. Es en este esquema, que la comprensión de los bloques de integración se radicalizó, observándose un discurso y cambio eminentemente presidencialista.[9]

Las nuevas formaciones interestatales (ALBA, UNASUR) sustituyeron, con un discurso antihegemónico, al comercio como esfera de integración p*or excelencia*. Resulta significativo observar que esta repolitización de la integración regional estuvo acompañada por una cooperación regional antiliberal y la reconstrucción de una agenda desarrollista renovada[10] en el espacio político latinoamericano. De esta agenda, se ha nutrido la política internacional y la formulación de nuevos aportes a la inte-

5 Míguez, María Cecilia. (2017). La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, *12*(2).

6 Deciancio, op.cit.

7 Deciancio, op.cit.

8 Fundación Milenio (1998) y (2000) Las Reformas Estructurales en Bolivia, Tomo 1 y Tomo 2, La Paz.

9 Correa, Loreto (2020) Chile y Bolivia. Distanciamiento, crisis y aproximación. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago.

10 Sanahuja, José Antonio. 2012. "Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR." EUI Working Papers (Global Governance Program).

gración. Cuestión aparte es evaluar cómo ha ido finalmente la integración en términos generales.

Al respecto, el "agotamiento de estas iniciativas de integración regional -porque-demanda una revisión crítica de los fundamentos en los cuales se basaron, y una urgente búsqueda de nuevos paradigmas y propuestas de articulación en un contexto global cruzado por dinámicas que han debilitado la globalización capitalista, también han impuesto penosas condiciones de sobrevivencia de los pueblos del Sur"[11].

En la trastienda de los procesos subyace el debate: "integrarse para facilitar una más eficiente inserción de América Latina y el Caribe en el contexto mundial[12], esto es en la lectura "regionalista" de la integración; o bien, integrarse para destacar como país emancipado en materia de política exterior, cuestión que lo obliga a fijar parámetros propios e ir al ritmo, nexos, redes y metas que sean funcionales a su modelo económico. Esta decisión no está tomada y menos aún consensuada entre los países, asunto que ha venido a empeorar con la pandemia debemos señalar.

La experiencia de integración latinoamericana

Un extraño fenómeno se ha producido en el contexto de lo que se habla en materia de integración y lo que se hace efectivamente respecto de ella. Ningún proceso de integración guarda relación directa con las medidas económicas, la política fiscal o monetaria en los países. Dicho de otro modo; cada Estado construye sus políticas económicas y luego acude al regionalismo a señalar sus pensamientos sobre la integración. Esto, que es válido para todos los Estados en post de su soberanía y autonomía de gobierno, lamentablemente, no permite, ni sostiene posibilidad alguna para que los procesos de integración tengan un signo auspicioso. Así, en materia económica, son muy escasas las miradas comunes en materia de integración. La fuerza de poner aspectos de manifiesto en Mercosur o la CAN, obligó históricamente a *estirar* una voluntad política que se tropieza permanentemente con las políticas internas de los Estados. ¿Entonces de qué se trata la utilidad de los procesos de integración si es que en realidad cada iniciativa se tropieza paso a paso con restricciones nacionales?

Al respecto, las cifras son la evidencia. En el mejor momento de la integración económica regional,[13] a fines de los 90, los países latinoamericanos llegaron a intercambiar entre un 21 al 25% de sus exportaciones en la región. Hoy, estas cifras van a la baja en todos los Estados quienes siguen mirando a China y Estados Unidos preferentemente. Con excepción de Bolivia que, dada su estructura económica, mayormente exporta gas a Brasil y Argentina, el resto de los países exporta preferentemente a los mercados desarrollados, y preferentemente materias primas. Así, los réditos de la integración no solo no se ven, sino que dejan de manifiesto una incapacidad de dialogar sobre lo difícil y ponerse de acuerdo en temas estratégicos. La inexistencia de acuerdos sobre el litio entre Argentina, Bolivia y Chile, por dar un solo ejemplo, dejan

11 Sanzana, Martín (2020) Crisis y globalización: el agotamiento de las iniciativas de integración regional en América Latina. *Integración regional: una mirada crítica*. Grupo de Trabajo CLACSO. Integración y Unidad Latinoamericana, N° 8, abril, p. 3.

12 Álvarez, Oneida (2010) Oportunidades y desafíos de la integración en América Latina. Iberoamérica, N° 1, p. 105.

13 Nolte, Detlef. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *28*(1).

de manifiesto la ausencia de conversación y acuerdos en áreas concretas, urgentes y de inminente cercanía con los mercados de compra.

En un hecho, que políticamente, el declive de la hegemonía regional de los Estados Unidos, ocurrió tras los atentados del 11 S, cuando el interés de Estados Unidos giró hacia Medio Oriente y Asia y se alejó de su "patio trasero". Así, ello significó un enfoque más regional de autonomía y protección de la soberanía en el discurso político de la región. A la par, el "giro a la izquierda" de los gobiernos latinoamericanos, significó una posición mucho más antineoliberal, más una narrativa antinorteamericana liderada particularmente por la ideología bolivariana de Hugo Chávez. Así, hacia finales de la primera década del siglo, con la creación de UNASUR, CELAC y ALBA, América del Sur pasó del "regionalismo abierto" a una estrategia de cooperación más política y en este marco, una agenda reducida a una política regional impulsada por la política social. Fue en ese momento, al momento de crear la UNASUR en que la concertación política avivó un sentimiento muy popular en algunos grupos de la región: la idea de un conjunto de países que podían estar juntos como hermanos porque tenían los mismos problemas frente a la hegemonía norteamericana.

Fue entonces, cuando se hizo visible, que la nueva ola de integración regional en América Latina poseía una sólida base post hegemónica y post-liberal. Dicho de otro modo, la caída del Muro de Berlín provocó un cambio que apuntó directamente a la línea de flotación de la presencia norteamericana en la región, pero no fue capaz de articular el esperado diálogo latinoamericano en clave constructiva y de largo plazo. Veremos por qué.

El post-liberalismo que emerge a principios del siglo XXI, se enfoca en el desarrollo humano, la cooperación Sur-Sur, la dimensión social de la integración, la protección de la democracia y mantiene la comprensión multidimensional de la seguridad, pero enfocada a nivel subregional. El análisis político, sin embargo, omite dos temas gravitantes en esta lectura, a nuestro entender simplificadora: el primero son las amenazas multidimensionales a las cuales se expone el continente y la segunda, derivada de la anterior, el peso de la corrupción en la estatalidad latinoamericana.

Así entonces, la integración real, aquella que podríamos definir como la que hace confluir políticas de Estados con elementos supranacionales, aunque se veía prometedora a inicios del siglo XXI, la verdad es que no logró mover la aguja en términos de cifras.

Es evidente que el ciclo que se abre con UNASUR el 2008, es un ciclo que ha fracasado el 2018. La crisis de este organismo en particular ha sido determinante, y esa es nuestra hipótesis: que el declive de UNASUR permeó sustantivamente en el rezago de los demás esquemas económicos que se pusieron en marcha en momentos anteriores. Este es el caso de MERCOSUR, y de la propia ALADI, que era la instancia con el mayor número de asociados, pero también de la Comunidad Andina, que no ha visto subir sus indicadores de comercio interno.

Es verdad que esta crisis de legitimidad y convocatoria entre los Estados ha redundado en cuestionamientos generales a todos los países. Uno de ellos, es un elemento sobre el cual es necesario reflexionar porque se encuentra a nuestro entender en el centro del análisis que los Estados omiten: El tema de la soberanía.

La cultura política de la región se origina a partir de un entendimiento de la soberanía westfaliana, lo que hace que sea absolutamente imposible institucionalizar

un proyecto de integración formal con autoridad delegada y la capacidad de hacer cumplir tales acuerdos. La relevancia de la soberanía es una de las causas por las que la Carta Democrática de la OEA nunca se ha aplicado realmente. Poner en práctica el principio democrático es desafiado por el choque normativo entre la promoción de la democracia y la protección de la soberanía, y no de algunos Estados, sino de todos y cada uno. Por ello entonces, o desde ahí entonces, el vicio de la integración latinoamericana: Ninguno de los procesos avanza porque este refuerzo amerita la cesión de competencias soberanas y es justamente, la soberanía nacional aquella que ha visto reforzada por la autoridad presidencial.

Por lo anterior, en una región caracterizada por el hiperpresidencialismo y un fuerte poder ejecutivo en las decisiones de política exterior, los acuerdos entre muchos estados se encuentran literalmente "pegados" con goma de mascar y circunscritos a la voluntad de los gobiernos de turno. La debilidad institucional ha llevado al intergubernamentalismo y a una diplomacia presidencial más activa, pero no necesariamente más fuerte. También conocida como diplomacia de cumbres, esta clase de estrategia de contactos y de diplomacia, ha debilitado la institucionalidad en materia internacional.

En el contexto de los procesos de integración regional, Carlos Malamud caracterizó la diplomacia presidencial del MERCOSUR como una alternativa a la institucionalización débil. Utilizando la terminología de Legler, el dinamismo presidencial en el proceso regional permite una "región" más fuerte, y la creación del perfil institucional de la región fue el resultado de una "decisión colectiva", pero poco ágil.[14] A nuestro entender, esta discusión se tropieza con la realidad: a la vuelta de un año, cuando uno verifica cómo se movió el sistema respecto de la última reunión o cumbre, en cualquier campo, en cualquier bloque, un año, literalmente termina siendo poco o nada de tiempo para provocar cambios, implementar normas o dar soluciones concretas.[15]

Por otro lado, los escépticos observan que el vacío multilateral promovió la diplomacia de la cumbre, donde los líderes son reacios a delegar la autoridad a una institución supranacional, lo que lleva a proyectos "episódicos en lugar de sostenidos e institucionalizados" que a su vez conduce a una fragmentación de los espacios regionales. Como quiera que se vea, lo cierto es que la diplomacia presidencial, funciona para la platea, pero no llega a las políticas públicas en ningún nivel de forma colectiva.

En este marco, una variable que a menudo se pasa por alto al estudiar la integración latinoamericana es la ideológica. Jenne, Urdinez y Schenoni sugieren que el regionalismo en América Latina es "declarativo" o "retórico".[16] Los autores, han demostrado que la ideología sigue siendo una variable importante dada la fuerte retórica en los discursos de identidad regional. Por ello señalan que "integración" es un término

14 Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, (15), 113–138. Recuperado a partir de https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5051

15 Por cierto, a veces pasa también que un quinquenio no funciona tampoco. Entonces, los escépticos de la integración cobran fuerza por razones obvias.

16 Jenne, Nicole, Schenoni Luis Leandro & Francisco Urdinez (2017) De palabras y hechos: regionalismo declaratorio latinoamericano, 1994-2014, *Cambridge Review of International Affairs*, 30: 2-3, 195-215, DOI: 10.1080 / 09557571.2017.1383358

usado principalmente por los gobiernos de izquierda, generalmente para mostrar un proyecto de autonomía regional contra la hegemonía de los Estados Unidos.

Como es obvio, esta perspectiva, impide avanzar en temas de forma concreta, pero además atenta contra la formación de espacios de mercado, formas de comercio e intereses de los países porque se sigue o no, se cumple o no con las expectativas y acuerdos con Estados Unidos. En esta lógica, aquellos países claramente inclinados hacia la izquierda han ido juzgando negativamente a quienes no comparten sus principios progresistas, apartándose de estos, cayendo en la crítica y a su vez en lo que llamaría una actitud de desplante frente a sus pares. Así, por ejemplo, en la Argentina de los Kitchner, el relato es hostil hacia Estados Unidos, y confluente con Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua y Cuba. En el relato colombiano, la cercanía con la política exterior norteamericana durante los últimos tres gobiernos (Uribe, Santos y Duque), la acercan a Chile, y luego a Perú en la Alianza del Pacífico. Así, América del Sur, da un ejemplo y si cambia el giro político de sus gobernantes, la tarea para mantener de pie o profundizar la integración tiende al desplome. Los casos de apoyo o no a los regímenes populistas han determinado una fluctuación constante en materia regional. Se trata de unas idas y venidas de parte de cada gobierno, que terminan -con franqueza- en conflictos verbales, descalificaciones y desplantes mutuos.

Sin analizar episodios concretos de los países en estos momentos, quizás la mejor traducción de estos vaivenes se puede observar en las reuniones de la Asamblea General de países en la Organización de Estados Americanos. Es aquí donde los Estados demuestran movimientos de fuerza hacia uno u otro bloque ideológico. En ese sentido, en el último quinquenio, los cuestionamientos al funcionamiento democrático los regímenes de gobierno, ha ido al alza, cuestión que se puede apreciar respecto y fundamentalmente al cuestionamiento de la presencia de los Derechos Humanos, el Estado de Derecho y la solvencia de los sistemas judiciales en distintos países.

El examen de estas premisas ha sido profundamente estudiado por los autores Baracaldo Orjuela y Chenou, posiblemente por lo anterior, es que concluyen que "el regionalismo declarativo refleja preferencias políticas internas para tipos particulares de regionalismo, que dependen en gran medida de la ideología política".[17] Baracaldo Orjuela y Chenou también sugieren que la ideología es un componente principal de los proyectos regionalistas de América Latina, como lo revelan los discursos presidenciales. Por ello, muestran empíricamente que el éxito de la Alianza del Pacífico exhibe "un mecanismo de articulación política, económica, de cooperación e integración que busca encontrar un espacio para impulsar un mayor crecimiento y mayor competitividad de las cuatro economías que la integran". Y esto, entre otros motivos, porque "Los miembros de la Alianza del Pacífico confían que esto es posible a través de un avance progresivo de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas". Y tal como en el momento de auge de UNASUR, nuevamente ha sido la compatibilidad ideológica de sus estados miembros lo que ha movilizado este esquema. Así, el fracaso de UNASUR se debe entre otros temas a la división de sus integrantes con respecto a la aceptabilidad de las acciones y políticas de los Estados Unidos (particularmente

17 Baracaldo Orjuela D, Chenou JM. Regionalismo e ideología presidencialista en la actual ola de integración latinoamericana. *Revista de Estudios de Área Internacional*. 2019; 22 (1): 41-63. doi: 10.1177 / 2233865918815008

con respecto a las bases militares en Colombia) y la estabilidad hegemónica que Brasil no implementó (al tratar de reconciliar a Colombia y Venezuela).

Por su parte si de estos temas se aterriza en la evidencia, Dieter Nolte[18] ha insistido, en que es más relevante la retórica que los números. Así del 22-25% de principios de siglo, hoy solo el 16% del comercio de América Latina sería intrarregional. Para entender este fenómeno, habría que aceptar la tesis de Deciancio,[19] que la integración más bien se convirtió en un "instrumento de política", en el que la intelectualidad incidió a través de "expertos en integración" de quienes definieron las metas, antes que preparado y ocupado en los logros.[20] Por ello, es que la integración "*have a long-standing history, being pioneering, both as an expression of autonomy and as way of resisting great power intervention*"[21].

Nolte[22] sostiene que "Esta orientación soberanista frena el surgimiento de una integración más profunda y la creación de instituciones regionales que sean fuertes y tengan cierto grado de independencia". Por ello, en el tiempo, queda claro sí se apuesta a los procesos de integración por razones funcionales, en la lógica de Mitranny,[23] pero mucho menos pensando en convicciones respecto de la articulación de las economías.

Es perceptible a partir de la participación multilateral, que en la retina de los gestores de política se suele confundir conceptos: integración, regionalismo, interdependencia, temas que, pese a estar ligados no son lo mismo a la hora de formular políticas de Estado sobre el quehacer económico político del país; quedando menos claro aún si las iniciativas se plantean con una lógica de cuestión intergubernamental o interpresidencial.[24]

La vasta literatura en materia de integración, tal como lo recuerda Perrota,[25] no explica sino a partir de estudios de caso, la sinuosidad del manejo de los Estados, que tal parece que se construye de manera defensiva frente a otros bloques internacionales.[26] No obstante, para eso, existen teorías que podrían permitir acercarnos a estas dinámicas. En esta mirada, parece interesante revisar una teoría: la de los roles y la de la formulación de los sistemas regionales.[27]

---

18 *Ibíd.*

19 Deciancio, *op.cit*.

20 Perrota, Daniela Vanessa. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, (38), y Deciancio, *op.cit*

21 Nolte, *op.cit*.

22 Nolte, *op.cit*

23 Mitrany, David (1966) A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization, Londres, Royal Institute of International Affairs.

24 Malamud, *op.cit*., p.220 y Nolte, op.cit.

25 Perrota, *op.cit*.

26 Deciancio, *op.cit*

27 Thies, Cameron G. (2017) Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America, *Foreign Policy Analysis*, Volumen 13, Número 3, julio de 2017; Mohammed Ayoob (1999) From Regional System to Regional Society: Exploring Key Variables in the Construction of Regional Order, Australian Journal of International Affairs, 53:3, 247-260, DOI: 10.1080/00049919993845

¿Cómo se conecta la teoría de roles con la política de integración? El caso de UNASUR

Wehner y Thies[28] han sostenido que: "líderes de todos los tipos de regímenes gozan de libertad en su capacidad para seleccionar y adoptar los roles que representarán a su estado a nivel internacional. Esto no significa que los líderes siempre tengan éxito en asegurar sus opciones, ya que enfrentarán diferentes niveles de disputa doméstica".

El estilo de liderazgo resulta determinante para entender los acentos hacia uno u otro proyecto de integración. En esta línea la pregunta obvia es ¿cómo los presidentes, los líderes constitucionales de la política exterior del Estado comprenden y asumen la política exterior en el marco de la integración? Pero esta pregunta, en realidad, se reduce a una sola respuesta: depende del nivel de institucionalidad que reporten los sistemas de gobierno y también por cierto depende del nivel de interferencia del presidente de la república en cada país.

Cabe destacar, que, en América Latina, en todos los países, se está ante la presencia de regímenes presidenciales con un fuerte componente de la autoridad del presidente de la república. Esto no representa una dificultad en materia internacional en términos generales, pero sí dispone una dificultad mayor cuando comprobamos que hacia la segunda década del siglo XXI, el presidencialismo ha derivado en populismo. Esto es regímenes políticos en los que, apelando a un discurso soberanista, socializante y dueño de la verdad absoluta, ha emprendido virajes sustanciales en materia de gobierno. En este contexto, el populismo instala en la gestión internacional, la cercanía con unos u otros Estados, la validación de políticas internas de los Estados y, sobre todo, el ejercicio deliberado de querer mantenerse en el poder. Esta radicalización del ejercicio del poder es indesmentible en Venezuela, Nicaragua, Bolivia y en parte Ecuador y Argentina. En este contexto, la voluntad presidencial integracionista, opera como iniciadora de proyectos regionales o bien, como su sepulturera.

La idea de UNASUR de crear una comunidad de naciones sudamericanas no dio como resultado un acuerdo y armonía regional. Cuando Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela, crearon este organismo en un perfil latinoamericano de gobiernos de izquierda, la propuesta suponía un éxito, porque los presidentes más o menos, estaban sintonizados entre sí.

La ausencia de una institución capaz de reunir y organizar intereses convergentes y resultados estratégicos produce un vacío en las relaciones multilaterales que solo se ensancha con la fuerte diplomacia presidencial que caracteriza a América Latina. Sin embargo, entre los efectos del chavismo, los descalabros en Ecuador, Bolivia y Argentina hicieron que otros Estados, como Chile o Colombia, paulatinamente estimaran este organismo como poco funcional. Estas políticas tampoco han funcionado debido a la falta de confianza entre los Estados y, en el particular caso de UNASUR, la creación del Consejo de Defensa Sudamericano no se tradujo en cooperación real.

A pesar de la importancia de esta institución y sus estrategias sectoriales, los estados miembros se desilusionaron. Además, la situación en Venezuela y la defensa de la institución de su proceso político fue un punto de inflexión para que los presidentes

28 Wehner, Leslie E; Thies, Cameron G. (2021) Leader Influence in Role Selection Choices: Fulfilling Role Theory's Potential for Foreign Policy Analysis, *International Studies Review*; viab014

no avanzaran en ningún acuerdo y en un contexto en el que todo se definía por unanimidad. En suma, a la institucionalidad creada el 2009, por impulso fundamentalmente de Brasil, se la dejó desmoronarse con lo más avanzado en materia regional fuera de la OEA que tiene su sede en Washington; edificios completos, institucionalidad, funcionarios, secretarías pro tempore.

Todo perdido el 2018

Sin embargo, hay una característica adicional. Los países sudamericanos crearon UNASUR con la esperanza de crear una identidad sudamericana a partir de un líder fuerte: Brasil. Cierto, la polarización ideológica fue un obstáculo, las divergencias aumentaron y la institución carecía de fundamentos. La creación de una identidad subregional era un objetivo a largo plazo. Con escasa convicción política, hubo acciones erráticas de países como Argentina, que negoció un consenso para instalar la sede del Consejo de Defensa Sudamericano en Buenos Aires, o de Chile que intentó ampliar el alcance a un proyecto latinoamericano. Evidentemente, cuando Chile se dio cuenta de que los demás no querían incluir a México, impulsó la creación de la Alianza del Pacífico y dejó atrás, progresivamente, a UNASUR. En esta línea, nuevamente fue el presidencialismo, en este caso el chileno y el mexicano, el que ayudó a este cometido.

En este entorno, cabe destacar que los desafíos de seguridad son un tema que debería unir en los tiempos que corren. En materia de integración esto no ha sido convocante. La experiencia histórica de UNASUR indica que toda la región de América Latina y el Caribe necesita avanzar en medidas de confianza mutua en forma urgente. Esto, comenzando desde lo más alto en los acuerdos generales hacia estrategias más particulares y sectoriales divididas. En la Alianza del Pacífico, se omitió la seguridad colectiva, por ello es que hay logros en materia comercial e intercambios, cierto, pero se trata de logros parciales.

¿Por qué son importantes los papeles que adoptan los líderes de Estado? Porque "Los roles son las representaciones de la identidad, los intereses y el comportamiento del estado en la política exterior, mientras que los líderes son los agentes clave para representar los roles que han heredado, o para ajustarlos y reinterpretarlos, e incluso para cambiarlos por completo".[29]

Por ello, es imperativo revisar lo que cuesta mirar: las desconfianzas históricas. Metidas en un cajón, porque se dice que la historia no interesa, constituyen la raíz de lo que existe. No obstante, mientras se siga con la retórica que América Latina constituye una "zona de paz", que "somos hermanos" y que "no deben perderse de vista los beneficios económicos de la integración regional", porque tenemos un pasado y una lengua común se efectúa sobre una nube y no sobre suelo firme respecto del real significado y obligaciones del regionalismo económico–, el tranco seguirá estancado.

¿Y las cifras?

Las cifras son muy diversas. Pero la demostración económica de cómo se plasma la integración se ve en dos niveles: las cifras del comercio intrarregional y los niveles de inversión de unos estados en otros, cuestión que merece particular análisis por la

29 Ibíd.

diferencia abismal entre los países de la Alianza del Pacífico versus Mercosur y ALADI. Sobre estos asuntos, merece reconocer los procesos generales:

A nivel general se observa que Comunidad Andina es un espacio subutilizado y en los que las economías han perdido oportunidades valiosas de compatibilización de mercados para exportaciones. En este organismo ha prevalecido la agenda política y hoy su comercio apenas supera el 7,3% entre sus estados miembros.

En el contexto de la Alianza latinoamericana de Integración, ALADI, si bien existen importantes acuerdos comerciales bi y trilaterales, las exportaciones no tradicionales no resultan relevantes en este espacio integrado.

Por su parte, el MERCOSUR, mercado altamente competitivo y proteccionista para exportaciones con valor agregado. Aquí es Brasil quien opera tradicionalmente como controlador del esquema de integración y por ello, las exportaciones relevantes de los países miembros se manejan fuera del ámbito multilateral del Mercosur. El promedio del comercio entre MERCOSUR en los últimos 10 años es de USD 39.884 millones. Irrelevante desde la perspectiva macroecómica.

Tabla 1 Comercio intrazona del MERCOSUR

Comportamiento 2011-2020

2011	52.700
2012	47.055
2013	48.986
2014	41.857
2015	34.409
2016	33.642
2017	38.996
2018	39.756
2019	32.764
2020	28.670

Fuente: Informe 2020 Mercosur, abril 2021.

En cuanto a la Alianza del Pacífico, este foro responde al resurgimiento del regionalismo abierto de la región. Por ello, las cifras que podrían ser mejores ciertamente que otros espacios creados con anterioridad, porque el epicentro de la propuesta de esquema es justamente el reforzamiento del comercio, la libre circulación de personas, bienes, servicios, capitales y economía no evidencia guarismos sustantivamente elevados durante la segunda década del siglo XXI. En este sentido, cabe destacar que el protocolo comercial recién inició su vigencia en mayo de 2016. Al respecto se observa que aun cuando en teoría, la Alianza del Pacífico implicaría mejoras, lo cierto que es una Alianza del Pacífico "profunda" conlleva hasta aquí un modesto nivel de reindustrialización, aumento del PIB, productividad o bien, aumento de los servicios entre los países que integran el bloque.

Dicho, en otros términos, los modelos económicos de México, Colombia, Perú o Chile resultan ser de tal complejidad que no garantizan un éxito significativo y uno de los problemas adicionales que no se menciona, es que el funcionamiento de los acuerdos bilaterales siempre se superpone al funcionamiento de la Alianza.[30] En consecuencia, resulta bastante engorroso apreciar si los logros económicos dependen más de la Alianza o de otros mecanismos de relaciones bilaterales entre los Estados.

Escenarios probables

La integración regional, bajo el paradigma de la unidad de intereses económicos no tiene futuro en América Latina en las actuales condiciones nacionales y regionales. Uno de los factores cruciales necesarios para facilitar el crecimiento de la sociedad

30 Abusada-Salah, Roberto, Acevedo, Cristóbal y otros. (2018) *Dimensiones y efectos económicos de la Alianza del Pacífico*. Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de: https://pacificallianceblog.com/wp-content/uploads/2018/01/2015-Dimensiones-y-Efectos-Econo%CC%81micos-AP.pdf

regional es la presencia de un poder o un referente país cuyas aspiraciones gerenciales sean ampliamente reconocidas dentro de la región como legítimas.[31] En ese sentido, la ausencia de continuidad de los roles país de Brasil y México han incidido negativamente en este aspecto. Tanto más, ha contribuido a este déficit el hecho que no haya un líder también.

Es probable que tal legitimidad pudiera basarse en aspectos militares y tecnológicos en el pasado. Sin embargo, la capacidad de ser potencia regional preeminente radica en la fuerza de sus vínculos externos.[32] En ese sentido, los países mencionados han oscilado en sus vínculos extra continentales, con lo cual, han dificultado constituirse en referentes regionales y poder proporcionar bienes colectivos que puedan definirse como insumos críticos, económicos, y/o de asistencia, ayuda militar y protección política, sin dañar o en detrimento de los objetivos de construcción del Estado y de la nación del estado receptor. Dicho de otro modo, mientras los países sigan ensimismados en sus propias necesidades sin mirar a su vecino, la distancia se mantendrá entre los Estados.

Un segundo factor crítico identificado como necesario en la construcción de mayor integración es el aislamiento de la región de los mercados y la indebida influencia extra regional. En este marco, la región sudamericana ha perdido importancia progresivamente a nivel político, y solo resulta de interés en tanto y cuando mantenga su oferta de *commodities*. Esto no alcanza para los procesos de integración, toda vez que los intereses comunes en juego son determinantes en esta materia. Esta funcionalidad, no solo pasa por la demanda de bienes primarios desde los países desarrollados, sino que también pasa también por cambios de signo ideológico de los gobiernos, cambios que en lo que va corrido el siglo XXI no han sido inocuos.

Dispuestos en territorios relativamente grandes comparados con muchos países desarrollados, América del Sur no ha operado desde la adopción de la especificidad del modelo económico y/ o la diversificación productiva. En las tres últimas décadas, por el contrario, los países han regresado a prácticas mono-productivas, e intensificado su dependencia de los mercados globales. Este es el campo a desestructurar en las próximas décadas, si es que lo que se desea es armar un *marco de cohesión regional* con perspectivas internacionales. Tener un país hegemónico ha sido confundido desde la retórica con un país dominador. Esta confusión de roles ha conseguido que países pequeños en tamaño y población -como Chile o Uruguay- sobresalgan eventualmente a nivel de liderazgo político, pero no concentren la suficiente admiración de sus pares para sumarse a proyectos mayores. El tránsito del declive de UNASUR hacia PROSUR es la máxima prueba de que el voluntarismo presidencial no alcanza para unificar (Brasil con PROSUR) o a lo menos provocar una experiencia atractiva (PROSUR con Chile) para los Estados.

Lo que sí tiene posibilidades es la puesta en común respecto de algunos tipos de acuerdos en materias muy concretas y particularmente sensibles en términos sociales. Algunas de ellas pueden estar vinculadas a temas sensibles como el tema migrato-

31 Mohammed Ayoob (1999) From Regional System to Regional Society: Exploring Key Variables in the Construction of Regional Order, Australian Journal of International Affairs, 53:3, 247-260, DOI: 10.1080/00049919993845

32 Yannis A. Stivachtis. (2015) Interrogando a las sociedades internacionales regionales, cuestionando a la sociedad internacional global. *Discurso Global* 5:3, páginas 327-340.

rio, incluso. Esto ha dado pasos en la Comunidad Andina. Lo interesante en el debate, es dejar abierta la puerta y comenzar desde algún punto que permita ir sumando voluntades nacionales. Ciertamente despojar de remembranzas históricas es un reto a la búsqueda, justamente, de ejes comunes.

En materia económica el obstáculo mayor radica en los alcances de la penetración de tres fenómenos que no estaban presentes a inicios de los noventa y qué hoy sí lo están: la corrupción, el narcotráfico y el descontento social en los niveles de estallido social. Sin embargo, la penetración económica de China en la región también representa un obstáculo no menor, porque los países atraídos por la presencia de inversión extranjera privilegian estos resortes más que los intereses regionales. El abandono real de Estados Unidos a la región, evidencia que China hoy tiene una oportunidad única, al igual que la tiene en África, para sostener inversiones en sectores primarios estratégicos en la región. En ese sentido, la penetración económica de China puede plantearse como un aspecto a conversar entre los países, toda vez que, por las diferencias culturales, laborales y sobretodo de modelo económico distorsionará la raigambre cristiano occidental europea que, nos guste o no, subyacen en toda la región. Además, China desea conversar con un solo interlocutor en estas materias.

Así, superar la ausencia de bienes colectivos resulta un desafío necesario para alcanzar cohesión política, cuestión que a nuestro entender se ha visto fuertemente retrasada por la penetración del gigante asiático imperceptiblemente. Si los países latinoamericanos no piensan en esto, habrán delegado en China su desarrollo o la ausencia de este; pasando a ser territorios de la esfera de influencia norteamericana a la asiática sin cortapisa alguna.

La experiencia comparada de otros continentes es muy útil para comprender, por ejemplo, el éxito limitado del sur de Asia. Sin embargo, la práctica de integración del sudeste asiático enseña, que la construcción y mantenimiento de la sociedad regional – y en gran parte del sistema internacional- representan metas difíciles, porque exige un tremendo grado de autocontrol por parte de las principales potencias globales, una inmensa cantidad de sagacidad política por parte de los gobiernos regionales, élites políticas y hegemonías regionales estables y legítimas con la voluntad y la capacidad de proporcionar bienes públicos a otros estados de la región.

Es responsabilidad de la comunidad internacional idear estrategias, incluidas las que restringen la intervención externa, que aumenten -en lugar de disminuir- su posibilidad de éxito. Esto es tanto más esencial cuanto uno de los principales requisitos de un orden internacional estable y legítimo es el cultivo de relaciones estables y órdenes regionales legítimos, que es de lo que se trata la construcción de la sociedad regional que propenda a una visión integrada entre los Estados. Si esta última idea vuelve a instalarse en América Latina, porque estuvo en los años noventa y 2000, la integración regional tendrá algún futuro.

Propuestas para lograr un escenario deseable en la región

La generación de espacios comunes de debate sobre la región en contextos neutrales se ha perdido desde la generación del chavismo. Más allá de la simpatía o no por el modelo venezolano, lo cierto es que la polarización continentalmente hablando ha constituido el eje del conflicto entre los Estados en las últimas dos décadas. Por ello, y

aunque se deba transitar nuevamente por los mismos terrenos del conocimiento mutuo, la búsqueda de elementos comunes entre las administraciones públicas a través de espacio de discusión colectivos puede colaborar. La pérdida de sintonía fina entre los países, así como el respeto en muchos casos entre los mandatarios contribuiría a un mayor y mejor diálogo en los tiempos que vienen. La retórica de zona de paz entre los Estados puede ser reemplazada por agentes de diálogo, relativamente permanentes, que conecten con la integración desde los logros que estos procesos permiten.

Finalmente, y con el propósito de reiniciar el proceso, hay que entender que la pérdida de valor del Convenio Andrés Bello, obliga a que entre las comunidades académicas y políticas busquemos espacios colectivos de acercamiento. Europa en ese sentido siempre tendrá un espacio privilegiado y un bagaje inestimable para todos los países de la región. Financiamiento en áreas de investigación en materias sensibles vinculadas a posibles aportes regionales y espacios de diálogo y conocimiento mutuo, en esta coyuntura, podrían llegar a tener un valor inestimable para la integración regional sudamericana particularmente.

Estrategias regionales

La idea que la cooperación internacional esté condicionada al cumplimiento de metas regionales y su contribución de parte de todos los países podría ser una línea de trabajo de los países. En este sentido, y siguiendo la línea de los problemas urgentes de la región, acuerdos en materia de corrupción, narcotráfico y migración son indispensables. La adopción efectiva de la Convención de Palermo en materia de narcotráfico es un tema crucial. Mientras el narcotráfico siga imperando en los países, los esfuerzos seguirán diluyéndose.

Hasta hace algunos años, hablar de narcotráfico estigmatizaba solo a algunos países. Hoy no solo no es así, sino que además ha interferido con la gestión de los Estados. Por eso, aunque parezca lateral hacer frente al narcotráfico en sus múltiples dimensiones, lo cierto es que atenta contra la integración real de los países. Contaminados todos, a estas alturas, los demás procesos e intereses convergen o divergen si la lucha contra el crimen organizado que hay detrás del narcotráfico no se acelera.

De lo anterior, surge un segundo elemento, el esfuerzo colectivo contra la corrupción; cuestión que también forma parte de la necesidad de compromisos institucionales y de gobernabilidad. Si de algo no se nutre la integración es de conductas económicas reñidas con el bien común. Por eso, este segundo factor, también es multiplicador de beneficios en materia de integración.

Otro aspecto, y que estimamos esencial en materia de integración de forma directa, es la estandarización de las mediciones en materia económica. A nivel multilateral, hay grandes avances desde los organismos económicos, la puesta en común en América Latina es deficitaria en materia de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información. Esta es una batería de herramientas que deben ser colectivas y ayudarían infinitamente a poner un lenguaje común entre los países.

Contribución de la Unión Europea a la integración latinoamericana

Los efectos del cambio climático y los retrocesos de la lucha contra la pobreza causados por la pandemia del Covid-19 han sido devastadores para el mundo entero. La

integración no ha quedado inmune a ambos problemas. Todo apoyo a la generación de sociedades más seguras y estables, contribuirán a la prosperidad. Asimismo, el fortalecimiento del mundo local ha demostrado enormes beneficios para la creación de empleos duraderos. Por ello, la Unión Europea, tal y como en décadas anteriores es un agente de cambio importante para el fortalecimiento de la integración regional.

Estimamos que sigue siendo un enorme valor, tener acceso desde los países más empobrecidos por los efectos del cambio climático y la lucha por superar la pobreza que el Fondo Europeo de Desarrollo, que hoy financia más de la mitad de los fondos de cooperación del mundo, mantenga su contribución en áreas concretas, como "capital semilla, para fomentar las inversiones públicas y privadas. Sin embargo, en mi opinión, es en la formación de capital humano avanzado de los países y en la creación de nuevos foros de diálogo regionales, donde se podrá alojar una mayor contribución en el largo plazo.

Gran parte de las diferencias y aproximaciones entre los Estados radica en la diversidad de lenguajes y el no entendimiento entre los actores. Ya se ha explicado que la ideología es un factor muy determinante en el alejamiento de metas y logros comunes de parte de los Estados. Esto es lo que determina que las bases de la integración regional carezcan de voluntad política real y no discursiva. Por ello, son las universidades europeas, con vocación internacional las llamadas a atender este aspecto. Si, en la década de los noventa y al inicio del siglo XXI, fueron las universidades españolas aquellas que más insistieron en la creación de una comunidad iberoamericana de naciones, países como Francia, Italia, Alemania y Portugal desplazaron su atención hacia otros continentes. Puede ser que sea este el momento para atender la integración latinoamericana. Y ello, no solo pensando en sus comunidades de migrantes, que históricamente se instalaron en el continente americano entre 1890 y 1930, sino porque hoy queda más claro que nunca antes que las luchas internacionales son colectivas o no lo son.

Reflexiones finales

La dinámica de la integración requiere una reflexión de largo plazo. La excesiva improvisación de mecanismos asociados a los presidencialismos de la región no permite, a nuestro parecer la proyección de logros sostenidos en el tiempo en materia de integración.

En el tiempo, es clave entender que los mecanismos que funcionan de manera fragmentada tienen poco que ofrecer concretamente en el contexto regional. Por ello, por ejemplo, que se prevén beneficios mayores a través de una integración de bloques comerciales, que en la persistencia de una fragmentación de estos.

Por otra parte, la evidencia del funcionamiento de los procesos de integración o formación de bloques demuestra que la teoría de la integración y el funcionamiento de esta a lo largo del tiempo se ha visto expuesta a la discrecionalidad de las presidencias en el continente y, altamente asociada a los principios valóricos de los mismos.

Para revertir esta trayectoria y de cara a la tercera década del siglo xxi, se ve importante favorecer la institucionalidad y la cooperación sobre materias de integración en las cancillerías de los Estados. A la vez, se estima esencial, fomentar el desarrollo de cancillerías técnicamente estables. Esto, a fin de generar un capital humano en-

tendido en la superación de las dificultades o bien, más experto en mejorar los ejes desde los cuales promover los esquemas de integración. Sin duda, la lentitud de los mecanismos obedece a la capacidad técnica de resolver temas prácticos al interior de los países y alcanzar mayor nivel de compatibilidad sectorial. A ello se suman otros factores.

Un tema no debatido: el cambio de roles de los países en la región, cuestión que nuevamente es más un tema retórico que real. Así por ejemplo la búsqueda de protagonismo de los gobiernos populistas de todo signo político: el de Rafael Correa, Evo Morales, Nicolás Maduro, Nayib Bukele paladines del neo soberanismo; cada uno en su propio estilo y apelando a distintos móviles. Así, el discurso indigenista, emancipatorio y antiimperialista, tienen como resultado final la fragmentación de los países. Frente a ellos, se encuentran países como Brasil o Argentina, que han perdido protagonismo por declive propio y por los efectos de sus propias crisis.

Una hipótesis de cara a la tercera década del siglo XXI. En la medida que los países reporten aumentos en la informalidad económica y un aumento aun mayor de la presencia del crimen organizado en ámbitos como el lavado de activos, detrimento de la estabilidad democrática, interpelación de regímenes políticos o enarbolamiento de mecanismos de paradiplomacia en la relación entre los Estados, la integración entre los países será cada vez más inalcanzable. Superar los amplios márgenes de corrupción que se advierten en los países determinará el futuro de la integración. El caso Lava Jato es emblemático en esta materia.

La única metodología que ha demostrado éxito en materias de integración en los países es ir atravesando fases, concretando metas y haciendo confluir intereses nacionales propios de los Estados con los del colectivo de los países. A Europa le ha tomado décadas confluir en ello. América Latina, tendría que tomar el compromiso de hacerlo para avanzar en serio.

En este sentido, existiría un mito a desterrar dentro del proceso y una condición colectiva que se ha omitido. Para varios analistas, la presencia de la doctrina Truman, seguiría en pie. Esto ha llevado a ver fantasmas donde no los hay. Colectivamente hablando, América Latina sigue estando en el patio trasero de Estados Unidos. Sin embargo, lo que cada vez queda más claro en la articulación de la política exterior estadounidense es que América Latina, cada vez le importa menos. En el tiempo, se observa que Estados Unidos busca mantener relaciones privilegiadas con algunos países, pero en virtud de los vínculos históricos. Esto es lo que explica que, pese a los cuestionamientos hacia la conducción política de Venezuela, Nicaragua o Bolivia, Estados Unidos no haya hecho nada por "intervenir". Así la política de Estados Unidos en la región ha dejado de ser un factor determinante de la política internacional latinoamericana. Otra cosa es la propaganda que ha insistido en que el fantasma existe.

La evidencia de este mito está en dos elementos: la inversión extranjera y el desplazamiento de Estados Unidos en temas que afectan su seguridad regional. Así, un país que sistemáticamente ha tenido relaciones armónicas con Estados Unidos y deja en manos de China un ámbito estratégico, entonces sí es materia de interés. Así las cosas, Estados Unidos mira la relación con los países "caso a caso". Interesándose mayormente en México – a quien tiene delante en la misma lógica de Canadá por estar en América del Norte- por el destino primordial de sus exportaciones y la com-

plejidad de ser país puente en el tema migratorio; Brasil por su relevancia territorial; Colombia -que sería su mayor socio en materia de seguridad por su condición de país vinculado al narcotráfico. Dos países menores son Chile y Costa Rica. Con el resto, bastarían las "buenas relaciones", pero no un interés preferente, por no decir que ningún interés en el contexto de Estado, realmente.

En la acera del frente y en el contexto de la rivalidad sinoestadounidense, se aprecia que a China le favorece y ha buscado tener una sola voz con América Latina. Por ello, el interés en el diálogo entre China y CELAC. Sin embargo, el interés chino es justamente lo que ha sido inviable con la pandemia.

Por último, está la relación entre los países latinoamericanos con la Unión Europea, cuestión que solo ha avanzado algo en el contexto de MERCOSUR.

En perspectiva, lo que queda muy claro al inicio de la tercera década del siglo XXI, es que responsabilizar a las superpotencias de déficits de integración regional, no solo resulta injusto, sino falaz. La respuesta está en este continente y para ello, necesitamos ayuda internacional de nuestros socios más cercanos culturalmente, los países europeos.

Sobre los autores

Aleksandr Shtefan, es estudiante avanzado del Doctorado en Ciencia Política del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara.

Alessia Schiavon, se desempeña como directora del Departamento Legal de la Fundación Internacional Baltasar Garzón (FIBGAR). Es abogada, especializada en criminología y experta en derecho humanos. Doctora en Derecho por la Universidad de Padua, Máster en dinámicas de cooperación, conflicto y negociación en relaciones internacionales y diplomacia, Universidad Alfonso X El Sabio, United Nations University for Peace, Berg Institute. Experta en Crimen Organizado y Seguridad, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España.

Antonio Fierros Ramírez, es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, Maestro en Derecho Penal, Civil y Financiero, Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León, con mención honorífica Magno Cum Laude, así como Doctor en Derecho por la Universidad San Pablo CEU en Madrid, España. Actualmente es Magistrado de la Décima Sala en Justicia Integral para Adolescentes y Penal, del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco y Catedrático de la Universidad de Guadalajara.

Camilo Forero Forero es abogado especialista en Derecho Administrativo y Magister en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás, recientemente ha asumido diversos cargos de docencia, entre los cuales se encuentran: Docente de Acción de Tutela y Dignidad Humana en la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo; Docente de Estructura de la Administración para la Universidad Santo Tomás; Docente auxiliar Organización del Estado para la Universidad Santo Tomás. Ha sido auxiliar de investigación en la actualización del libro Libertades Jurídicas en la Doctrina Constitucional del autor Luis Alfonso Antonio Vargas, ha participado en la elaboración del Documento Maestro de la Especialización (Bogotá) y en el Segundo Informe de Autoevaluación de la Especialización en Derecho Administrativo.

Carlos Alberto Chaves es Estudiante de Doctorado en Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de la Plata Argentina, Magister en Análisis de Problemas Políticos Económicos e Internacionales – Universidad Externado de Colombia, Politólogo Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador y Líder del Grupo de Investigación en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomas, actualmente categorizado como investigador asociado ante Minciencias. Código ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5324-3431

Carlos Olvera Cortes es Psicólogo y Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Colaborador en el proyecto "Programa presupuestario F003 de CONACYT Abordaje Psicosocial de las Comunidades Acacico, Palmarejo y Temacapulín, afectadas por el proyecto El Zapotillo", que dirige Elvia Susana Delgado Rodríguez, Centro Universitario del Norte, Universidad de Guadalajara.

Catalina Del Mar Montes es Magister en Estudios Internacionales con Tesis Laureada - Pontificia Universidad Javeriana. Internacionalista – Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Abogada - Institución Universitaria de Colombia. Asistente de investigación del proyecto IIHL – MAECI "La Compleja Actualidad Latinoamericana: Aportes para una Evolución Positiva", módulo Tercero – Universidad Santo Tomás. Auxiliar de Investigación – Universidad Libre de Colombia. Coordinadora de Planeación – Clínica de la Amazonía, Puerto Asís - Putumayo. Profesional en Cooperación Internacional – Secretaría Distrital de Ambiente. Bogotá.

Daniel Espinosa Licón es Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, México. Abogado por la Universidad de Guadalajara y Maestro y Doctor en Derecho por la Universidad San Pablo CEU de Madrid, España. Acredita estudios de posgrado en las Universidades de Castilla la Macha, Rey Juan Carlos y Salamanca, España, en la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y en la Universidad de Roma, Italia. Es c**oautor del** Código Nacional de Procedimientos Penales Comentado, del Código Penal para el Estado de Jalisco y Soluciones Alternas en el Sistema Acusatorio Adversarial, así como del Manual Práctico de Interrogatorio y Contrainterrogatorio.

Dante Jaime Haro Reyes es Abogado y Maestro en Derecho, con especialidad en Administración de Justicia y Seguridad Pública, por la Universidad de Guadalajara de México, Egresado del Centro William Perry for Hemispheric Defense Studies, Washington D.C. USA, Maestro en Derecho (Magister legum) y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Cuenta con la Certificación Internacional en Cultura de Paz y Gestión Vinculativa por el Centro de Estudios en Estrategia y Políticas Públicas de Buenos Aires, Argentina y También tiene la Certificación Internacional en Educación para la Paz por el International Peace Institute y la Fundación Pax Humana. Actualmente se desempeña como Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara, cuenta con la distinción de Investigador Nacional Nivel II y es el primer Defensor de los Derechos Universitarios de la misma Casa de Estudios. https://orcid.org/0000-0002-0599-488X

Eduardo Hodgé Dupre es Licenciado en Historia por la Universidad Diego Portales, Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile, Magíster y Doctor en Historia por la Universidad de los Andes, Candidato a Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de la Plata, Argentina. Acredita estudios posdoctorales en Ciencia Política, Universidad de Guadalajara, México, bajo la supervisión del Profesor Marcos Pablo Moloeznik y Diplomado en Terrorismo y Contraterrorismo por la Universidad Nacional de la Defensa de Estados Unidos. https://doi.org/10.21830/19006586.643

Evangelina Elizabeth Lozano Montes de Oca es Doctora en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Maestra en Derecho con especialidad en Derecho Civil-Financiero y Abogada por la Universidad de Guadalajara, Miembro fundadora de la Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Ha sido Jefa de la Unidad de Vinculación, Secretaria de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Coordinadora de Educación Continua y Jefa del Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara. Profesora de Tiempo Completo Titular "B" de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: eva.lozano@cusur.udg.mx Código ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8259-8338

Francisco Javier Lozano Montes de Oca es Abogado por la Universidad de Guadalajara, Síndico Municipal del H. Ayuntamiento de Ameca, Jalisco, periodo 2010-2012. Director General del Centro Integral de Justicia Regional Valle-Ameca 2013-2015. Asesor legal Bufete Jurídico del Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara 2018-2019. Maestrante en la Maestría en Derecho del Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: francisco.lozano0864@alumnos.udg.mx Código ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3825-1302

Francisco Rubio Damián es Coronel de Estado Mayor, doctor en sociología y máster en seguridad global y defensa por la Universidad de Zaragoza. Desde 2018 es director del Consorcio del Castillo de San Pedro de Jaca. Ha sido Agregado de Defensa de España en Venezuela, jefe del Centro de Seguridad del Ejército y director de la Escuela Militar de Montaña y Operaciones Especiales. Ha ocupado puestos militares en España, Italia, Bélgica y Venezuela y ha participado en seis misiones internacionales de la ONU, la OTAN y la UE. Asesor de la Cátedra Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza. Miembro del equipo de investigación del proyecto I+D Generación de Conocimiento

de la Universidad de Santiago de Compostela, "Inteligencia Artificial, Justicia y Derecho". Profesor invitado en el Máster en Unión Europea de la Universidad CEU-San Pablo.

Gabriella Citroni es Profesora adjunta en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Universidad de Milano-Bicocca (Milano, Italia), y titular del curso "Enforced Disappearance in International Law" en el marco de la maestría en derechos humanos y derecho internacional humanitario organizada por la Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (Ginebra, Suiza). Asimismo, es miembro del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; asesora jurídica internacional de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos (FEDEFAM), y asesora jurídica principal de la ONG TRIAL International. Las opiniones expresadas en su contribución son de exclusiva responsabilidad de la autora.

Greta Lydia Bustamante Hernández es Licenciada en Sociología y Maestra en Gestión y Desarrollo Social, ambas por la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación son Prevención Social de la Violencia, Participación Ciudadana y Seguridad Ciudadana. Actualmente se desempeña como analista senior en la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Jalisco (México). Código ORCID: 0000-0001-9084-1142.

Guillermo Javier Rolando Garduño Valero es Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Becario Tinker en el Center for Latin American Studies, University of Pittsburg, Pa. Se desempeña como Profesor Investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, Departamento de Economía, Área de Estudios Organizacionales. Profesor invitado del Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México de 1997 a 2012, para el curso de Alto Mando y Seguridad Nacional Autor de la obra "El Ejército Mexicano entre la guerra y la política", 2008; más de 100 artículos y capítulos especializados relativos a la Seguridad; cuenta con la distinción de Investigador Nacional Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Código ORCID: 0000-0002-7424-5436.

Humberto Palos Delgadillo es Doctor en Ciencias con especialidad en Ciencias Administrativas por el Instituto Politécnico Nacional. Cuenta con estudios en Administración con especialidad en Alta Dirección y Finanzas en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Especialización de Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión por el BID-BANOBRAS-EDUCON-CEPEP. Máster e Ingeniería Ambiental de la Empresa en la Universidad Oberta de Cataluña. Diploma de estudios avanzados en el Doctorado en Negocios Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid. Miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados del Sistema Nacional de Evaluación Científica y Tecnológica. Académico Certificado en Administración por la ANFECA-UNAM. Profesor de Tiempo Completo "Titular C" de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: humberto.palos@cusur.udg.mx Código ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7354-395X

Jesús Ramírez Zúñiga, es Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara, Maestro en Filosofía por el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Doctorante en Desarrollo de Competencias Educativas por el Instituto Pedagógico de Estudios Superiores de Jalisco y estudiante del Doctorado en Derechos Humanos por el Centro Universitario de Tonalá. Actualmente se desempeña como Profesor Docente Asociado "B" del Sistema de Educación Media Superior de la Universidad de Guadalajara.

José Cruz Guzmán Díaz, Doctor en Derecho. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actividad de investigación sobre sistema penitencio, derecho penal y violencias. Docente asociado B de pregrado y posgrado e investigador en el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara y miembro del Observatorio Ciudadano "Cultura de paz y de legalidad", así como del cuerpo académico Docencia e Investigación de Violencias, Sistema de Justicia, Construcción de Paz y Desarrollo Humano (UDG-CA-1119). Código ORCID 0000-0001-6465-2735.

José de Jesús Chávez Cervantes, Doctor en Derechos Humanos por el Instituto de Derechos Humanos Gregorio Peces-Barba, Universidad Carlos III de Madrid. Direc-

tor del Instituto de Derechos Humanos Francisco Tenamaxtli de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Profesor de la Universidad de Guadalajara.

José Guadalupe Salazar Estrada, se desempeña como Rector del Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara. Es Licenciado en Psicología, Maestro en Ciencias de la Salud Pública y Doctor en Ciencias de la Salud con Orientación Socio-médica por la Universidad de Guadalajara) y cuenta con la distinción de Investigador Nacional nivel I (México).

José Trinidad Padilla López es Presidente de la Red Internacional de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario con sede en Guadalajara y Director de la Biblioteca Pública del Estado de Jalisco. Ha sido Rector General de la Universidad de Guadalajara (México).

Karol Derwich (+) Doctor habilitado en Ciencias Políticas de la Universidad Jaguelónica y graduado de maestría del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Varsovia (Polonia). Director del Departamento de América Latina en la Universidad Jagelónica de Cracovia y coordinador del Centro Mexicano en la misma Universidad. Autor de múltiples libros y artículos sobre América Latina, especialmente sobre México. Especialista en temas de democracia en Latinoamérica, funcionamiento del Estado y la delincuencia organizada.

Linda Dayán Castro Calvo, es Magíster en Protección Internacional de los Derechos Humanos, Políticas Públicas y Sostenibilidad de la UAX España, Magíster en Derecho Procesal Constitucional de la UNLZ Argentina, Especialista en Derecho Procesal Constitucional y Justicia Militar, en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en Legislación Educativa y Procedimientos. Profesora universitaria, Defensora de Derechos Humanos con énfasis en DESCA y Directora Jurídica de la Fundación Kala (Colombia). Miembro y Asesora de la Red de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario con sede en Guadalajara.

Lorena Martínez Martínez, Doctora en Derecho. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actividad de investigación sobre las violencias, sistema penitenciario y Derecho penal. Profesora investigadora de tiempo completo adscrita al Departamento de Ciencias Sociales y docente de pregrado y posgrado en el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara y miembro del Observatorio Ciudadano "Cultura de paz y de legalidad", así como del cuerpo académico Docencia e Investigación de Violencias, Sistema de Justicia, Construcción de Paz y Desarrollo Humano (UDG-CA-1119). Código ORCID 0000-0002-7991-3173.

Loreto Correa Vera, Licenciada y Magíster en Historia de la Universidad de Chile (1990). Magíster en Historia Latinoamericana de la Universidad Internacional de Andalucía (2002). Realizó estudios de doctorado en Cooperación al Desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid. Doctorada en Historia de las relaciones internacionales de la Universidad San Pablo CEU de Madrid (2008). Becada por la Agencia de Cooperación Española (1993-1995) y la Universidad Internacional de Andalucía (1997), la Dra. Correa ha sido Directora de Protocolo de la XIII Cumbre Iberoamericana en Bolivia el año 2003. En materia de investigación, sus estudios se concentran en las relaciones internacionales latinoamericanas. En la actualidad, la Dra. Correa es Profesora Titular de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile y de la Universidad San Sebastián de Chile. https://orcid.org/0000-0003-2051-1548

M. Patricia Solís Minor, Licenciada y Maestra en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Sociología Política por la Universidad de Guadalajara, donde se desempeña como profesora-investigadora en el Centro Universitario de Tlajomulco (CUTLAJO) de la misma Institución de Educación Superior. Candidata a Investigadora Nacional del Sistema Nacional de Investigadores. Código ORCID https://orcid.org/0000-0002-7650-258X

Marco Antonio Martínez Márquez, es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Zacatecas, Maestro en Educación con Intervención en la Práctica Educativa por el Centro de Estudios de Posgrado del Gobierno del Estado de Jalisco y Doctor en Sistemas y Ambientes Educativos por la Universidad de Guadalajara. Actualmente Profesor docente titular "C" y Jefe del Departamento de Cultura, Justicia y Democracia del Centro Universitario del Norte de la Universidad de Guadalajara, líder del Cuerpo Académico UDG-CA-851 Tecnologías para el Aprendizaje, con perfil Prodep y candidato a investigador nacional por el Sistema Nacional de Investigadores.

Marco Antonio Santana Campas, Doctor en Psicología con Orientación en Calidad de Vida y Salud. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actividad de investigación sobre violencias, habilidades para la vida, reinserción social (tratamiento y prevención de conductas de riesgo). Profesor de pregrado y posgrado en el Centro Universitario del Sur y miembro del Observatorio Ciudadano "Cultura de paz y de legalidad", así como del cuerpo académico Docencia e Investigación de Violencias, Sistema de Justicia, Construcción de Paz y Desarrollo Humano (UDG-CA-1119). Código ORCID 0000-0002-6750-2713.

Marcos Pablo Moloeznik se desempeña como Profesor-Investigador en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. Cuenta con el reconocimiento de Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT México. Es Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, España. Es Profesor visitante del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, Italia, desde 2013 a la fecha. Es el primer académico no estadounidense en ser acreedor del William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education in the individual category, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, D.C., 21 de septiembre de 2017. Código ORCID: 0000-0002-4078-9451

Margarita Cantero Ramírez, Doctorante en Ciencias Sociales. Actividad de investigación sobre violencias, construcción de paz, mercado de trabajo y comercio minorista. Profesora de asignatura "A" adscrita al Departamento de Ciencias Sociales y docente de pregrado y posgrado en el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara y miembro del Observatorio Ciudadano "Cultura de paz y de legalidad", así como del cuerpo académico Docencia e Investigación de Violencias, Sistema de Justicia, Construcción de Paz y Desarrollo Humano (UDG-CA-1119). Código ORCID 0000-0001-8515-7864

María Constanza Ballesteros es Doctora en Derechos Humanos Universidad Carlos III de Madrid, Especialista en Derecho Público Universidad Externado de Colombia, con Diploma en Estudios en Violencia de Género de la Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Derechos Fundamentales Universidad Carlos III de Madrid, Abogada Universidad Santo Tomás. Docente de pregrado y posgrado e investigadora de la Universidad Santo Tomás y de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, seccional Chiquinquirá y Tunja. Actualmente categorizado como Investigador junior ante Min Ciencias, Mis áreas de producción investigativa Estudios en derecho privados, Igualdad de género, Derechos Fundamentales, Derecho a la igualdad, Líder del semillero en Estudio y Análisis crítico de los DDHH y el DIH de la facultad de derecho de la Universidad Santo Tomás de Colombia.

María Eugenia Villalobos Ruvalcaba se desempeña como Magistrada de la Tercera Sala en Materia Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Comenzó su carrera en el Poder Judicial del Estado en octubre de 1993, desempeñándose como Secretario de Juzgado, Relatora de Sala y Oficial Mayor del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. En 1999 concursó y logró el 1er. lugar para ocupar el cargo de Juez de Primera Instancia con Especialización en Materia Civil, mismo que desempeñó durante 15 años en las ramas del Derecho Civil, Familiar y Mercantil. Es Licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara y Doctora en Derecho por la Universidad de Nuevo León (México).

Norhys Torregrosa es Doctora en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Magister en Docencia de la Universidad de la Salle, Magister en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, Licenciada en Ciencias Sociales Universidad de La Sabana. Experiencia en docencia, gestión de procesos académicos, formulación de proyectos de investigación. Estructuración de programas y proyectos de desarrollo con visión interdisciplinar. Consultora en programas, proyectos sociales y educación, conocimientos en planeación estratégica. Gestión y evaluación de proyectos sociales, Zopp y planeación participativa, Formulación de proyectos con enfoque de marco lógico, negociación y transformación de conflictos.

Octavio Carrillo Olague, actualmente se desempeña como Jefe de Departamento de la Comisión Transitoria de Igualdad de Género y Derechos Humanos del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Es abogado, maestro y Doctor en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Es autor de los capítulos "Estado Constitucional de Derecho en las Instituciones Públicas de Educación Superior" y "Los Derechos Universitarios de los Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara", en sendas publicaciones de la Editorial Tirant lo Blanch.

Roberto Mendoza Cárdenas, es abogado por la Universidad de Guadalajara y cuenta con especialidad en derecho de amparo, maestrías en el ámbito de las ciencias sociales y doctorado en derecho. A lo largo de su trayectoria se ha especializado en el ámbito del derecho civil, penal, de amparo y derecho notarial. Ha impartido clases en las Universidades de Guadalajara y Colima y en el Instituto Internacional del Derecho del Estado Campus Colima. Fungió como Diputado local en el Congreso del Estado de Jalisco en el periodo 2003, 2012-2015, desempeñando su carrera política en diversos cargos públicos hasta el año 2018. Conferencista y docente del Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara. Actualmente funge por oposición como Notario Público titular de la Notaría Pública 04 de Sayula, Jalisco, México.

Roberto Joan Mendoza Contreras, es abogado por la Universidad de Guadalajara y cuenta con la Maestría en Derecho por dicha Casa de Estudios. Se ha especializado en el área del derecho civil y notarial; entre otras instituciones en el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios A.C. Actualmente, se desempeña como coordinador de la Notaría Pública 04 de Sayula, Jalisco, México.

Rodrigo Plazas se desempeña como Director del Centro de investigaciones de la Corporación Universitaria Republicana. Estudiante de doctorado en derecho, Magister en derecho, Abogado (Colombia)

Sergio Arribá es Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús (Argentina). Profesor Invitado de la Universidad de Guadalajara (México), de la Universidad Autónoma de Chihuahua (México), de la Universidad Anáhuac del Sur (México) y de la Universidad Autónoma del Estado de México (México). Evaluador de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Sklodowska de Lublin (Polonia) y de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Varsovia (Polonia). Asesor de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación (Argentina).

Susana Martínez Nava es Doctora en Derecho por la Universidad de Guanajuato en la línea de investigación de Política Criminal. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Consejera Consultiva de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas y Asesora Parlamentaria. Actualmente se desempeña como Profesora-Investigadora de tiempo completo en el Departamento de Derecho de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Código ORCID https://orcid.org/0000-0001-7230-3439.

Vanesa Carolina Orozco Martínez es Profesional en Relaciones Internacionales por la Universidad del Norte de Colombia, actualmente es estudiante de Derecho en la Universidad de los Andes y anteriormente ha sido miembro del Comité de discusión política de la Universidad de los Andes. Labora como Auxiliar jurídico de la empresa Seguridad y Confianza Laboral S.A.S, y ha sido pasante en la Oficina de Relaciones Internacionales, Erasmus y Movilidad de la Università per Stranieri di Perugia. Ha obtenido diversas certificaciones entre las cuales se encuentran el curso "Yo sé de género: una introducción a la Igualdad de Género", un Diplomado en Construcción de paz y resolución de conflictos y un Diplomado en Post-conflicto, Justicia Transicional y Derechos Humanos por la Universidad del Norte de Colombia.

Verónica Elizabeth Ucaranza Sánchez es integrante de la Novena Sala en Materia Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco y Preside la Comisión Transitoria de Igualdad de Género y Derechos Humanos del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Es abogada y Maestra en Derecho por la Universidad de Guadalajara y acredita Doctorados en Educación y en Derecho Penal. Ha impartido las siguientes materias y seminarios: "Seguridad Publica y Cárceles Preventivas" "Los Derechos Humanos en México", "La Personalidad y Legitimación en los Juicios", "Narcotráfico, Reducción del Crimen y Seguridad Pública".

Vicente Otero Solana es Médico Neurólogo, Coronel retirado del Cuerpo de Sanidad de la Armada Española y difusor del Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española. Autor de numerosos trabajos sobre la guerra biológica, entre los que destacan Los agentes biológicos, la amenaza biológica y el Derecho Internacional Humanitario; en, *Derecho internacional humanitario*/ coord. por José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto, 2007, ISBN 978-84-8456-803-2, págs. 399-438; y, La amenaza real de la guerra biológica: el arma biológica y el derecho internacional humanitario; en, *Revista española de derecho militar*, ISSN 0034-9399, Nº. 113-114, 2020, págs. 159-223.

Derechos Humanos,
Derecho Internacional Humanitario
y Cultura de Paz

Se imprimió en Integra Industria Terminados Gráficos, Av. Fray Antonio Alcalde 830, Alcalde Barranquitas, CP 44270, Guadalajara, Jalisco, México. Noviembre 2022. Tiraje de 500 ejemplares.

Diseño y diagramación a cargo de Amaya ediciones.

Amaya Rosa Castellón Ponce. RFC: CAPA860208L29.
Domicilio: Avenida Enrique Díaz de León sur 514-2,
Col. Americana, CP 44160, Guadalajara, Jalisco, México.
Teléfono: 52 (33) 3825 9441.
www.amayaediciones.mx • amayaediciones@gmail.com

La presente obra colectiva es la segunda de un esfuerzo académico encabezado por el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara y la Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, al que se suman el Instituto Internacional Humanitario de Sanremo (Italia) y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco (México).

Se trata, en otras palabras, de una alianza estratégica que recoge los resultados de diversos proyectos de investigación de las instituciones participantes, a la que debe contemplarse como una continuación del libro titulado "Temas selectos de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario", publicado en junio de 2021.

La persona humana y la vigencia plena de los Derechos Humanos se erige en la finalidad y a la vez eje articulador de esta colección de trabajos que, por sus contenidos y alcances, se integran en tres grandes bloques temáticos: (a) los Derechos Humanos propiamente dichos, incluyendo su dimensión regional e internacional, particularmente centrados en América Latina, (b) el Derecho Internacional Humanitario, concebido como usos y costumbres de la guerra y, por ende, construido como una rama del Derecho Internacional aplicable tanto a los conflictos armados tradicionales o interestatales –como el que actualmente se desarrolla en Ucrania– como a los conflictos armados no internacionales o intrasociales –como el que domina el escenario internacional–, y (c) la necesaria cultura de la paz, como antídoto de la violencia endémica que caracteriza a Latinoamérica, y que la ubica como la región más violenta del orbe.

En tanto que la riqueza de este libro descansa en que dichos grandes temas se presentan desde abordajes disímiles, al responder a enfoques inter y multi disciplinarios, que van más allá del jurídico.

Guernica (1937). Óleo sobre lienzo de dimensiones 349,3 x 776,6 cm, es una obra del pintor español Pablo Picasso, que constituye un alegato genérico contra la barbarie y el terror de la guerra, emblema de los desgarradores conflictos de la sociedad de nuestros días

ISBN: 978-607-8408-88-7
9786078408887