AGENDA LEGISLATIVA

Revista multi, inter y transdisciplinaria del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Cámara de Diputados
LXV Legislatura

CEDIP
Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Políticas educativas basadas en evidencia: lecciones para México y Latinoamérica
MARCELA VÁZQUEZ LUNA

Geopolítica de la dependencia estratégica en América del Norte: líneas centrales preliminares
IRVING ILIE GÓMEZ LARA

Eutanasia
LAURA EUGENIA RODARTE LEDEZMA

Análisis multidimensional de la Cuarta Revolución Industrial: elementos fundamentales y consideraciones clave para el Estado mexicano en el umbral del porvenir del siglo XXI
RAÚL ADRIÁN HUERTA RODRÍGUEZ

La diplomacia parlamentaria para un enfoque estratégico en salud global y cooperación internacional
ADELA BEATRIZ SANTOS DOMÍNGUEZ

Migración irregular en tránsito y caravanas migrantes: tendencias y desafíos parlamentarios para el control migratorio
YASMÍN MARTÍNEZ CARREÓN

Avances en la implementación de la Agenda 2030: la LXIV Legislatura y hacer el seguimiento con dictámenes
ELENA BEATRIZ BOLIO LÓPEZ

Brechas de seguridad y fuerzas híbridas: un estudio de caso a propósito de la Guardia Nacional
ANA KARLA TORRES GÓMEZ

2

Marzo 2022

AGENDA LEGISLATIVA

Revista multi, inter y transdisciplinaria
del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias

AGENDA LEGISLATIVA

Revista multi, inter y transdisciplinaria
del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias

NÚM. 2
MARZO 2022

MESA DIRECTIVA

Presidente

Dip. Sergio Carlos Gutiérrez Luna

Vicepresidentes

Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos

Dip. Santiago Creel Miranda

Dip. Marcela Guerra Castillo

Secretarios

Dip. Brenda Espinoza López

Dip. Karen Michel González Márquez

Dip. Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel

Dip. Jasmine María Bugarín Rodríguez

Dip. Luis Enrique Martínez Ventura

Dip. Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz

Dip. María Macarena Chávez Flores

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente

Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez

Integrantes

Dip. Moisés Ignacio Mier Velazco

Dip. Jorge Romero Herrera

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez

Dip. Jorge Álvarez Máynez

Dip. Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro

Secretaría General
Graciela Báez Ricárdez
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Hugo Christian Rosas de León
Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros
Juan Carlos Cummings García

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Integrantes

Juan Carlos Cervantes Gómez
Director General

Hasuba Villa Bedolla
Directora de Estudios de Constitucionalidad

Noé Luis Ortiz
Director de Estudios Parlamentarios

Marcial Manuel Cruz Vázquez
Director de Estudios Jurídicos

Saúl Pérez Trinidad
Responsable de la Dirección de Estudios Legislativos

Diseño

Miguel Angel Ramírez Hernández

Formación

Adolfo Pável Güemes Campos

Auxiliar en la revisión

Karina Olvera Monterrosas

Cuidado de la edición

Diego Armando Mejía Velázquez

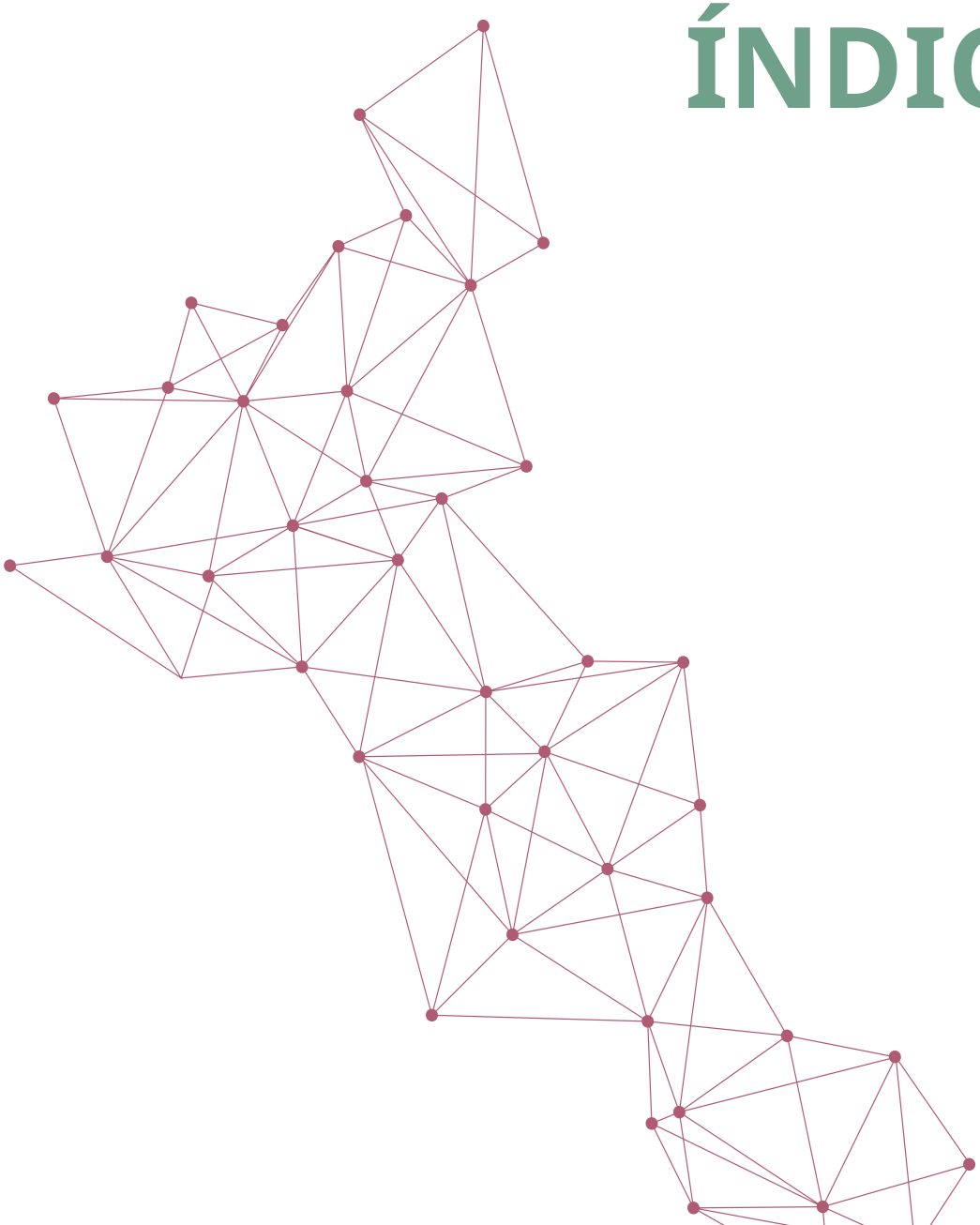
AGENDA LEGISLATIVA

Revista multi, inter y transdisciplinaria del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Año 1, Núm. 2, marzo de 2022-agosto de 2022, es una publicación semestral editada por la Honorable Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión Núm. 66, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15690, Ciudad de México, Tel. (55) 5036 0000, www. diputados.gob.mx, cedip@diputados.gob.mx, Editores responsables: Juan Carlos Cervantes Gómez y Saúl Pérez Trinidad, reserva de derechos al uso exclusivo no. 04-2021-111012481400-102, ISSN: 2683-3115 ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsables de la última actualización de este número, Juan Carlos Cervantes Gómez y Saúl Pérez Trinidad, Av. Congreso de la Unión Núm. 66, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15690, Ciudad de México, fecha de la última modificación 1 de junio de 2022.

Los autores que intervienen en esta publicación son responsables del contenido de su investigación.

ÍNDICE



12 Presentación

17 Políticas educativas basadas en evidencia: lecciones para México y Latinoamérica

Marcela Vázquez Luna

61 Geopolítica de la dependencia estratégica en América del Norte: líneas centrales preliminares

Irving Ilie Gómez Lara

117 Eutanasia

Laura Eugenia Rodarte Ledezma

164 Análisis multidimensional de la Cuarta Revolución Industrial: elementos fundamentales y consideraciones clave para el Estado mexicano en el umbral del porvenir del siglo XXI

Raúl Adrián Huerta Rodríguez

214 La diplomacia parlamentaria para un enfoque estratégico en salud global y cooperación internacional

Adela Beatriz Santos Domínguez

262 | Migración irregular en tránsito y caravanas migrantes: tendencias y desafíos parlamentarios para el control migratorio

Yasmín Martínez Carreón

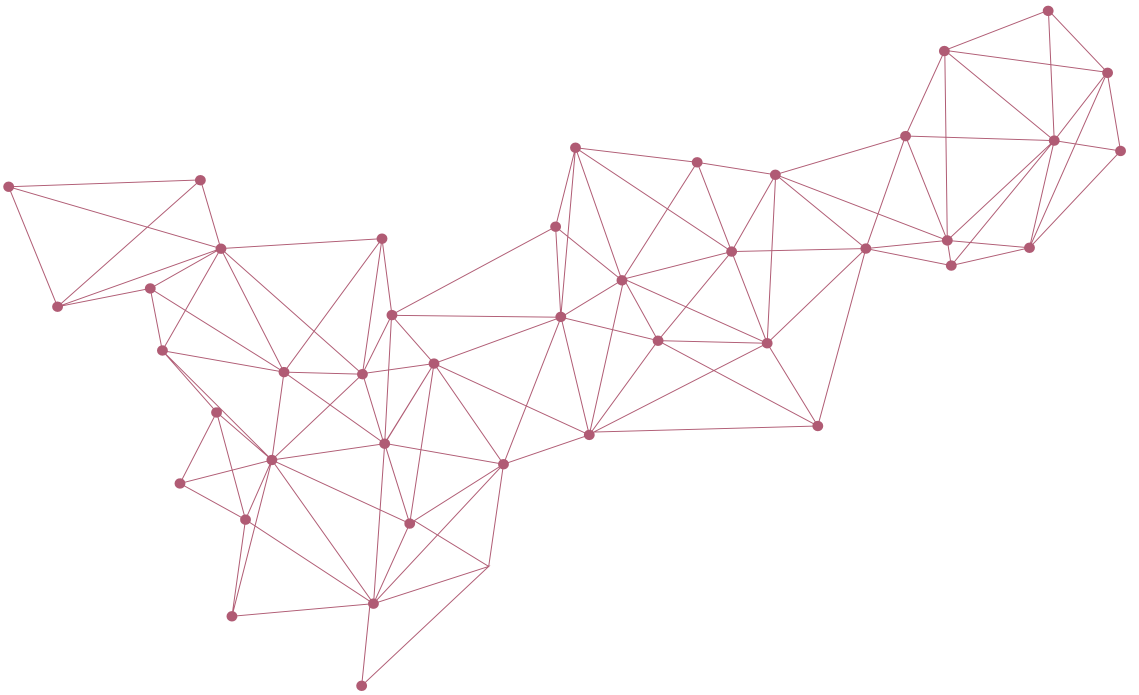
310 | Avances en la implementación de la Agenda 2030: la LXIV Legislatura y hacer el seguimiento con dictámenes

Elena Beatriz Bolio López

351 | Brechas de seguridad y fuerzas híbridas: un estudio de caso a propósito de la Guardia Nacional

Ana Karla Torres Gómez

PRESENTACIÓN



Los centros o institutos de investigación impulsan la producción de conocimiento de vanguardia, con el objeto de contribuir a la resolución de las diversas problemáticas que se presentan en las complejas sociedades modernas.

Tales centros de investigación se concentran particularmente en las universidades y academias quienes, por su naturaleza, son las principales generadoras de conocimiento. No obstante, existen centros que se ubican dentro de ciertas instituciones que, por lo tanto, se especializan en temáticas específicas, respondiendo, además, a los requerimientos que se exigen en la práctica cotidiana. De esta manera, los referidos centros están abocados al análisis de objetos de estudio particulares que les demanda la misma institución a la que pertenecen.

En este último tipo de centros de investigación se ubica el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de esta Cámara de Diputados, que tiene como parte de su objetivo realizar investigaciones y estudios jurídicos que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas, es decir, las investigaciones generadas en dicho Centro tienen la pretensión de coadyuvar con las diversas funciones que tienen encomendadas las y los legisladores en sus actividades parlamentarias cotidianas. Para cumplir con tal actividad, se diseña e instrumenta un programa editorial y de divulgación en temas jurídicos y parlamentarios contemporáneos.

Lo anterior exige al CEDIP, la adecuación y determinación de las investigaciones que habrán de realizarse, siempre en función de las agendas legislativas de los grupos parlamentarios, para que estas respondan a los intereses contemporáneos presentes en esta Cámara de Diputados.

En este orden de ideas, surge el segundo número de *Agenda legislativa. Revista multi, inter y transdisciplinaria* del CEDIP, de la cual tengo el honor de realizar esta presentación. Este número, se conforma con ocho contribuciones de investigadoras e investigadores de diversos perfiles multidisciplinarios, por lo que los enfoques teóricos y metodológicos contenidos en las referidas investigaciones, provienen de distintas disciplinas científicas, lo que, con toda seguridad, contribuirá al enrique-

cimiento de los análisis de los temas planteados.

En la primera contribución Marcela Vázquez Luna presenta su trabajo denominado *Políticas educativas basadas en evidencia: lecciones para México y Latinoamérica*, cuyo objetivo es explorar diversas políticas educativas que puedan resultar útiles para guiar la toma de decisiones en materia educativa en México y Latinoamérica. La autora analiza los principales retos de la región en este ámbito y, a partir del enfoque de políticas públicas basadas en evidencia, presenta cuatro acciones que han demostrado tener impactos positivos en la calidad de los aprendizajes y el desarrollo de los estudiantes: contar con personal docente efectivo, enseñar habilidades que resulten relevantes para el mercado laboral, dotar a las escuelas con los recursos suficientes para que puedan desempeñar sus funciones y proveer educación preescolar de calidad.

Por su parte Irving Ilie Gómez Lara, en su artículo *Geopolítica de la dependencia estratégica en América del Norte: líneas centrales preliminares,* plantea como objetivo principal comprender las líneas de tensión y los resortes de poder vinculados a la dependencia estratégica estadounidense mediante un recorrido histórico de la relación hegemónica desplegada en nuestro país. Empleando una metodología multidisciplinaria, el autor explica los procesos dialécticos mediante los cuales se han aplicado diversas políticas de conquista para resarcir las vulnerabilidades internas del país hegemónico del sistema mundo. Dicho enfoque le permitió ubicar de manera específica la dependencia estratégica estadounidense de recursos naturales críticos, mano de obra especializada y el capital de México en un contexto de extrema vulnerabilidad ante sus rivales hegemónicos anclados en el macizo euroasiático.

En la tercera contribución, se ubica el trabajo de Laura Eugenia Rodarte Ledezma, intitulado *Eutanasi*a, donde señala que los debates en esta temática no se han agotado y que los mismos no son reductibles al ámbito jurídico; no obstante, refiere que resulta indispensable establecer disposiciones normativas claras que permita al personal

médico actuar bajo lineamientos establecidos, por lo que el objetivo de su investigación es, a través de los métodos analítico y descriptivo, revisar cuál es el régimen jurídico en esta temática, proporcionando, como parte de sus resultados, elementos para su discusión y posible regulación en México.

Análisis multidimensional de la Cuarta Revolución Industrial: elementos fundamentales y consideraciones clave para el Estado mexicano en el umbral del porvenir del siglo XXI, es la contribución de Raúl Adrián Huerta Rodríguez, donde problematiza sobre el umbral de indiferencia entre la Tercera y Cuarta Revolución Industrial, tal como las postularon Jeremy Rifkin y Klaus Schwab. El objetivo es poder prever lo que Imna Martínez preconiza como la Quinta Revolución Industrial y que afecta esferas como el trabajo, la economía, la impartición de justicia, la educación, la bioética, la medicina, la exploración espacial, el desarrollo tecnológico, lo digital, entre otras. El método que el autor emplea es una analítica de las múltiples dimensiones en las que se despliegan las innovaciones bio-tecno-digitales para apuntar hacia una serie de recomendaciones y temáticas relevantes para el parlamento mexicano.

Como quinto trabajo encontramos la contribución de Adela Beatriz Santos Domínguez, que lleva como título *La diplomacia parlamentaria para un enfoque estratégico en salud global y cooperación internacional*. La autora señala que la pandemia provocada por la COVID-19 evidenció la necesidad de un enfoque estratégico de respuesta en materia de salud, pero también profundizó la crisis del multilateralismo y la cooperación internacional. De esta manera plantea el objetivo de analizar las áreas de oportunidad sobre el ejercicio de la diplomacia parlamentaria como una herramienta para el desarrollo del enfoque estratégico en salud global, lo que realiza bajo una metodología analítica-descriptiva en función de la literatura circunscrita en el campo de salud global, la cooperación internacional y la diplomacia parlamentaria. Como resultado, la autora describe una serie de elementos para el fomento de la práctica de la diplomacia parlamentaria en la Cámara de Diputados.

Yasmín Martínez Carreón, presenta la investigación denominada *Migración irregular en tránsito y caravanas migrantes: tendencias y desafíos parlamentarios para el control migratorio,* que plantea como objetivo la construcción de un escenario sobre las tendencias hacia el año 2024 que puede presentar la migración que ingresa a México. La autora emplea una metodología mixta compuesta por un análisis cuantitativo de estadísticas migratorias, un análisis cualitativo y un análisis documental para construir las proyecciones para los próximos tres años. La investigación resalta en sus conclusiones que el flujo migratorio irregular que llega a México continuará hacia el año 2024 bajo la modalidad de caravanas migrantes, que esta migración tendrá un carácter temporal, y que en su mayoría procederá de Centroamérica y del Caribe, lo que representa desafíos más allá del ámbito migratorio.

En la séptima contribución de este número encontramos el artículo *Avances en la implementación de la Agenda 2030: la LXIV Legislatura y hacer el seguimiento con dictámenes,* donde su autora Elena Beatriz Bolio López, indica que la Agenda 2030 es flexible en el sentido del seguimiento de su instrumentación, pero que las estrategias para llevar tal seguimiento en el Poder Legislativo federal no han resultado consistentes, por ello plantea, en este trabajo, la pertinencia del establecimiento de cuestiones metodológicas para llevar a cabo tal seguimiento. Para lograrlo desarrolla un análisis en dos direcciones: Primero, en un sentido retrospectivo, indaga en relación a cómo se han presentado datos de seguimiento en los reportes disponibles en la LXIII y LXIV legislaturas para destacar sus alcances y limitaciones; segundo, en un sentido descriptivo, propone una revisión de dictámenes en la LXIV Legislatura para identificar formas de vinculación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para cerrar este número de *Agenda Legislativa,* encontramos el trabajo de Ana Karla Torres Gómez, intitulado *Brechas de seguridad y fuerzas híbridas: un estudio de caso a propósito de la Guardia Nacional,* quien con base en el desarrollo de las nociones de brecha de seguridad, amenazas intermedias y fuerzas híbridas, plantea como ob-

jetivo ampliar el repertorio conceptual con el que se estudia la crisis de seguridad en México, así empleando los métodos comparado y analítico, expone una visión ampliada de la tipología usual de los cuerpos de seguridad del Estado con el fin de desarrollar un nuevo marco de observación de la Guardia Nacional. La autora concluye que, derivado de la complejidad del fenómeno de violencia en nuestro país, es necesario ampliar el repertorio teórico de las discusiones de seguridad existentes, introduciendo a las discusiones teóricas, las nociones de *brecha de seguridad*, *fuerza híbrid*a y *amenaza intermedia*, mismas que, de fondo, problematizan con la distinción rígida entre lo militar y lo civil, planteando la existencia de un ámbito intermedio.

Es así como las y los lectores tienen en sus manos, el segundo número de esta revista, que surgió producto de los esfuerzos articulados para constituir un espacio de reflexión y difusión del saber parlamentario, ahora reforzado por la consolidación del servicio de carrera en esta Cámara de Diputados, que ha otorgado una nueva configuración al CEDIP, donde se destaca la multidisciplinariedad de los perfiles de las y los investigadores a él adscritos, con lo que las investigaciones que se realizan (como las que integran este número), son ahora abordadas desde diversas disciplinas científicas, que le dotan al estudio del fenómeno parlamentario de pertinencia epistemológica, siempre apegada a una realidad nacional que exige respuestas a las diversas problemáticas que ahora se abordan desde una perspectiva multi, inter y transdisciplinaria.

Hugo Christian Rosas de León
Secretario de Servicios Parlamentarios

AGENDA LEGISLATIVA

Núm. 2, marzo 2022, 17-59

POLÍTICAS EDUCATIVAS BASADAS EN EVIDENCIA: LECCIONES PARA MÉXICO Y LATINOAMÉRICA

EVIDENCE-BASED EDUCATION POLICIES: LESSONS FOR MEXICO AND LATIN AMERICA

Marcela VÁZQUEZ LUNA[1]

RESUMEN: El objetivo de esta investigación es explorar políticas educativas que puedan ser útiles para guiar la toma de decisiones en materia de educación en México y Latinoamérica. Se discuten los principales retos de la región en este ámbito y a partir del enfoque de políticas públicas basadas en evidencia, se presentan cuatro acciones que han demostrado tener impactos positivos en la calidad de los aprendizajes y el desarrollo de los estudiantes: *contar con personal* docente efectivo, enseñar habilidades que resulten relevantes para el mercado laboral, dotar a las escuelas con los recursos suficientes para que puedan desempeñar sus funciones y proveer educación preescolar de calidad.

1 Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, maestra en Administración Pública por la Universidad de Washington.

PALABRAS CLAVE: política educativa, educación, políticas públicas basadas en evidencia.

ABSTRACT: The goal of this research is to explore educational policies that can be useful in guiding educational decision-making in Mexico and Latin America. The main educational challenges in the region are discussed and, based on the evidence-based public policy approach, four actions that have proven to have positive impact on the quality of learning and the development of students' are presented: effective teaching staff, teaching skills that are relevant to the labor market, providing schools with sufficient resources to carry out their functions, and providing quality early childhood education.

KEYWORDS: education policy, education, evidence-based policies.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Políticas públicas basadas en evidencia*. III. *Panorama de la educación en México y Latinoamérica*. IV. *Políticas educativas exitosas según la evidencia*. V. *Consideraciones para la implementación de políticas educativas basadas en evidencia en México y Latinoamérica*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos de todo el mundo enfrentan problemas complejos y demandas crecientes que requieren de su atención y que, en la mayoría de los casos, exigen el uso de recursos públicos, que –a diferencia de los problemas públicos– suelen ser no solo finitos, sino escasos. Por ello, la asignación y uso del presupuesto público es una tarea estratégica que incide directamente en la posibilidad de que los problemas sean efectivamente resueltos y las demandas sociales sean satisfechas.

Por tanto, la decisión de qué políticas llevar a cabo y, en consecuencia, en qué áreas invertir, es de suma trascendencia. Aunque muchos aspectos de diferente índole suelen considerarse para tomar esa decisión, identificar qué políticas tienen evidencia de arrojar los mejores resultados debería ser un insumo primordial en el proceso de toma de decisión. Tal identificación puede llevarse a cabo de distintas maneras; por ejemplo, mediante evaluaciones *ex ante*, la implementación de distintos programas piloto y la comparación de sus resultados, o analizando evaluaciones o estudios comparados llevados a cabo en otros lugares con contextos similares.

En materia educativa esto es muy importante porque alcanzar el objetivo de brindar educación de calidad significa superar muchos y diversos retos, además de que se requiere de una cantidad considerable de recursos presupuestales tan solo para mantenerla operando cotidianamente, más aún para resolver problemas que enfrentan los países latinoamericanos, por ejemplo, en términos de rezago, infraestructura y calidad de la educación.

En este texto, a partir del enfoque de políticas públicas basadas en evidencia, se busca explorar las políticas educativas que, de acuerdo con diversos estudios de organismos internacionales, así como de expertos en la materia, tienen los mayores efectos positivos en la calidad de la educación y el desarrollo a largo plazo de los estudiantes.

Para ello, se ha realizado una revisión de diversas investigaciones y evaluaciones de políticas públicas educativas, con énfasis en aquellas

realizadas en países latinoamericanos, y se ha buscado extraer la evidencia de su efectividad. Para la revisión se ha dado prioridad a investigaciones y evaluaciones con diseños experimentales y cuasi experimentales. Después de hacer un breve repaso conceptual sobre el enfoque de políticas públicas basadas en evidencia y discutir sintéticamente el estado actual de la educación en México y Latinoamérica, se presentan aquellas políticas que, de acuerdo con la evidencia disponible, han demostrado tener un mayor impacto positivo en la calidad de la educación.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS BASADAS EN EVIDENCIA

La legitimidad de los gobiernos depende actualmente, quizá más que nunca, de su capacidad para alcanzar resultados positivos que, además, sean sostenibles en el tiempo. Por esto, cada vez en mayor medida, los procesos de elaboración e implementación de leyes y políticas públicas son evaluados sobre la base de información objetiva y datos estadísticos. De esta manera, la elaboración de políticas basadas en evidencia refleja la necesidad de reestructurar la interacción entre los diferentes actores políticos, y representa un instrumento que tiene el potencial de cerrar la brecha entre las dimensiones política y técnica de la toma de decisiones.[2]

En este sentido, el diseño e implementación de políticas públicas basadas en evidencia tiene dos objetivos principales. Por un lado, utilizar los resultados de la evaluación de programas –que se ha extendido por el mundo, incluyendo México– para que los decisores políticos tomen en consideración dichos resultados para tomar decisiones respecto a esos y otros programas. Por otro lado, generar más conocimiento para informar mejor la toma de decisión futura. Este enfoque se basa principalmente en investigaciones con rigor científico, datos, análisis y evaluación, buscando alejarse de ideologías específicas o,

2 JAIME, Fernando y VACA, Penélope, "Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas", *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas,* vol. 2, núm. 1, 2017, pp. 51-76, https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44.

simplemente, las rutinas y la inercia administrativa.

Pero ¿qué se considera evidencia en el contexto de políticas públicas? De acuerdo con Ernesto Velasco, evidencia son:

> [A]quellos hallazgos que pueden ser observados y verificados de manera independiente y que gozan de un amplio consenso sobre su contenido y/o interpretación. En lo general, una política pública basada en evidencia implica realizar una o varias de las siguientes actividades:
>
> - Revisar las investigaciones disponibles sobre los temas relevantes.
> - Solicitar la realización de nuevas investigaciones.
> - Consultar a los expertos en la materia y/o recurrir a consultores externos o internos.
> - Considerar una variedad de opciones de política, valorando adecuadamente sus costos y viabilidad.
> - Realizar pruebas piloto de las acciones o programas.
> - Invitar a expertos para que den sus recomendaciones en áreas especializadas de política.[3]

La diversidad de tales actividades nos permite afirmar que las políticas públicas basadas en evidencia pueden adoptar muchas formas, desde utilizar los resultados de una investigación para fundamentar técnicamente nuevas políticas o mejorar las ya existentes, hasta el desarrollo de nuevas basadas en el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

Este enfoque de formulación de políticas basadas en datos empíricos ha ganado popularidad en los últimos años en distintos países, en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, pese al progreso que ha tenido, su uso es aún incipiente en distintas áreas temáticas y distintos gobiernos. Por ejemplo, los países latinoamericanos, en general, podrían beneficiarse de un mayor uso de la evidencia para la formulación de sus políticas públicas.

3 VELASCO, Ernesto, "Políticas públicas basadas en evidencia", *Política Digital*, México, núm. 23, abril-mayo 2005, pp. 28-30.

Es importante mencionar, sin embargo, que muchas organizaciones públicas en la región carecen de las capacidades institucionales y técnicas, así como de recursos presupuestales para generar y utilizar evidencia; mientras que otras carecen de liderazgos que se comprometan e impulsen el uso de la evidencia en la toma de decisiones. En términos generales, aún es una tarea pendiente que la mayoría de los gobiernos adopten una cultura de aprendizaje y mejora continua centrada en los resultados.

Este enfoque resulta especialmente relevante en los parlamentos, pues en contextos de congresos divididos y presupuestos públicos limitados, puede contribuir a la generación de consensos basados en información técnicamente sólida que permita superar las divisiones partidistas y generar un debate basado en investigaciones sobre los resultados que se buscan conseguir, las poblaciones potencialmente beneficiadas y, en su caso, las perjudicadas, y los costos monetarios respectivos. Esto, además, fomentaría la transparencia y la rendición de cuentas, ya que permitiría determinar con claridad los objetivos de las políticas y evaluar sus resultados para saber si efectivamente se cumplieron. Al centrarse en los resultados, este enfoque dirige el debate hacia la efectividad de las decisiones y el uso eficiente de los recursos, lo que aumenta las posibilidades de acuerdos entre diferentes grupos parlamentarios.

Una última ventaja de este enfoque es que fomenta un círculo virtuoso de generación y acumulación de conocimiento. El monitoreo y la evaluación de políticas y el uso de la información generada a partir de ellos permite conocer qué tan bien funcionan, lo que, a su vez, permite mejorarlas o terminarlas para dar paso a otras que resulten mejores. Y así sucesivamente, dando lugar a un ciclo de aprendizaje y mejora continua.

III. PANORAMA DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA

No es el objetivo de esta sección analizar con profundidad el estado actual de la educación en México y Latinoamérica ya que, dada la complejidad de este tema, ello requeriría una publicación independiente que, incluso, podría ser materia de un producto de investigación más extenso y de mayor alcance. Esta sección tiene, en cambio, el propósito de brindar un panorama general de los principales desafíos de la educación en la región con el fin de destacar las áreas que requieren de atención prioritaria y que, por lo tanto, podrían beneficiarse más de la implementación de políticas educativas que hayan demostrado que funcionan mediante investigaciones y evaluaciones rigurosas.

Los sistemas educativos de los países latinoamericanos se caracterizan por tener bajos niveles de aprendizaje, ofrecer escasas oportunidades para los más pobres, sufrir parálisis burocráticas y conflictos continuos con los sindicatos. Un aspecto positivo, sin embargo, es que durante los últimos años la región ha realizado un esfuerzo por garantizar el acceso a la educación, lo que ha derivado en que se haya mejorado significativamente la cobertura educativa. En México, específicamente, la cobertura a nivel primaria ha llegado a ser prácticamente universal. Sin embargo, esto no se ha reflejado en todos los casos en mejores aprendizajes ya que no se ha elevado de manera proporcional la calidad de la educación. Alrededor de 80 por ciento de la niñez mexicana no alcanza los conocimientos esperados en comprensión de lectura y matemáticas para su edad.[4] Esta situación es común entre los países de la región:

4 FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF), *3 de cada 5 niños y niñas que perdieron un año escolar en el mundo durante la pandemia, viven en América Latina y el Caribe*, Comunicado de Prensa, (02 de marzo de 2021), https://www.unicef.org/mexico/comunicados-prensa/3-de-cada-5-ni%C3%B1os-y-ni%C3%B1as-que-perdieron-un-a%C3%B1o-escolar-en-el-mundo-durante-la.

> En 2012, de los 65 países que participaron en el examen PISA de la OCDE, los países latinoamericanos se posicionaron entre los lugares 51 y 65 en matemáticas y 47 a 65 en lectura, con un porcentaje alarmante de alumnos que se desempeña en los niveles más bajos. Más aún, en los países latinoamericanos el porcentaje de estudiantes con alto desempeño en matemáticas no supera el 2%, a comparación de 55% en Shanghái, China. En lectura la situación es similar.[5]

La educación, además, es muy desigual. A pesar del creciente acceso a la escuela primaria, la niñez pobre de Latinoamérica tiene aproximadamente la mitad de probabilidad de inscribirse en la enseñanza preescolar y entre dos y diez veces menos probabilidades de graduarse del segundo ciclo de secundaria que sus compañeros más ricos. Los estudiantes de familias más pobres también obtienen peores resultados en los exámenes. De manera similar, la niñez indígena y afrolatina también se encuentra en desventaja. *La complejidad del problema es mucho mayor si se considera que la mayoría de los cerca de 400 grupos indígenas en América Latina todavía no poseen escritura ni alfabetos, y que hay desconocimiento en muchas poblaciones indígenas de que pueden escribir en sus propias lenguas*.[6] Si además de ser indígena, se es mujer, la situación es incluso peor:

> Las mujeres indígenas siguen siendo sistemáticamente excluidas de la educación; los bajos promedios de escolaridad que tienen los niños indígenas se reducen muchas veces a la mitad o menos en el caso de las niñas. Mientras los niños indígenas en Guatemala alcanzan sólo 1.8 años de escolaridad, las niñas apenas 0.9 años. En mujeres de 20 a 24 años de edad, 7 de cada 10 indígenas no tienen instrucción alguna. En el caso de niñas y jóvenes campe-

5 JAIMOVICH, Analía, *Arquitectura institucional para la mejora escolar*, Banco Interamericano de Desarrollo, s.a., p. 2, https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Arquitectura-institucional-para-la-mejora-escolar.pdf.

6 RIVERO, José, "Reforma y desigualdad educativa en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 23, mayo-agosto 2000, pp. 103-133, https://rieoei.org/historico/documentos/rie23a03.PDF.

> sinas, muchas de ellas siguen siendo afectadas por la subestima que muestran sus padres respecto al valor personal y económico que pueda tener la educación de sus hijas; la alta deserción escolar femenina en el medio rural es consecuencia directa de ello.[7]

La mala gestión de los sistemas educativos agrava la situación. La estructura de la profesión docente –desde la contratación hasta la formación y la administración– no fomenta la excelencia. Los estudiantes que entran a las escuelas normales generalmente tienen rezagos educativos, lo que no siempre se soluciona durante su formación docente ya que los cursos suelen ser deficientes y los mejores profesores rara vez son asignados a los alumnos más pobres que son quienes más los necesitan. Además, es muy complicado separar del puesto a maestros ineficaces, lo que se suma a los frecuentes enfrentamientos entre los sindicatos y los gobiernos, que suelen derivar en huelgas, tienen efectos negativos en el aprendizaje de los estudiantes.

A todos los retos a los que los sistemas educativos de la región ya se enfrentaban, se suman los que la pandemia por el virus SARS-CoV-2 ha generado. Latinoamérica tuvo el cierre de escuelas más prolongado en el mundo, lo cual acentúo los rezagos educativos, particularmente entre la niñez que no tuvo acceso a la educación a distancia o que, teniéndolo, esta fue de baja calidad. El Banco Mundial refiere que la región enfrenta *la peor crisis educativa jamás vista* pues se calcula que la *pobreza del aprendizaje* (definida como el porcentaje de niños de 10 años incapaces de leer y comprender un relato simple) podría haber pasado de 51 a 62.5 por ciento debido al cierre masivo de escuelas, que afectó alrededor de 120 millones de niños en edad escolar.[8]

Es importante mencionar que el confinamiento y el cierre de escuelas derivado de la pandemia ha tenido también efectos negativos en otras áreas del desarrollo de niños y adolescentes:

---

7 *Idem.*

8 BANCO MUNDIAL, *Se debe actuar de inmediato para hacer frente a la enorme crisis educativa en América Latina y el Caribe*, Comunicado de Prensa núm. *2021/121/LAC*, (17 de marzo de 2021), https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/03/17/hacer-frente-a-la-crisis-educativa-en-america-latina-y-el-caribe.

> [...] por ejemplo, para los niños y niñas más pequeños, el cierre de los espacios físicos para educación inicial y preescolar ha restringido sus oportunidades de desarrollo. El uso excesivo de pantallas para seguir clases en televisión o en línea y el confinamiento en casa pueden generar insuficiente actividad física y sedentarismo, aumentando el riesgo de sobrepeso y obesidad, así como de sueño irregular y otras consecuencias para la salud física y mental como irritabilidad, ansiedad y falta de concentración. Hay también posibles impactos en cuanto a salud emocional ya que, con el distanciamiento social y la educación a distancia, las rutinas de niñas, niños y adolescentes y sus interacciones con amistades y compañeros de clase han cambiado drásticamente, algo que está afectando muy particularmente a las y los adolescentes dada la importancia de ese período de desarrollo en cuanto a aspectos vinculados a independencia y socialización.[9]

Este panorama pone de manifiesto la necesidad de generar acciones que ataquen de manera efectiva, y en lo posible, rápida, los problemas educativos previos y posteriores a la pandemia para evitar que millones de niños y adolescentes de la región crezcan con rezagos educativos y de desarrollo irreversibles.

IV. POLÍTICAS EDUCATIVAS EXITOSAS SEGÚN LA EVIDENCIA

En este apartado se exploran las principales políticas educativas que, de acuerdo con la evidencia arrojada por evaluaciones e investigaciones de expertos en política educativa, así como de organismos internacionales, tienen mayores efectos positivos en la calidad de la educación y el desarrollo a largo plazo de los estudiantes, por lo que focalizar recursos en ellas podría tener mejores resultados en términos de costo-beneficio.

9 FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF), *op. cit.*

1. *Desarrollar personal docente de calidad*

Por el lado de la escuela, el personal docente es el factor más importante para que los estudiantes aprendan y adquieran las habilidades necesarias para su desarrollo como individuos y profesionistas, lo que favorece la igualdad de oportunidades y, por ende, contribuye directamente al crecimiento económico de un país.[10] Además, existe evidencia de que la exposición a personal docente de alta calidad durante un año escolar produce mejoras en el aprendizaje del alumnado. La mejora puede incluso llegar a ser superior a la que produce la reducción del tamaño de la clase en 10 alumnos y es equivalente a un año de aprendizaje según algunos autores.[11] En este mismo sentido, una investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Ecuador encontró que un docente efectivo puede lograr cerrar las brechas de aprendizaje entre estudiantes provenientes de hogares socioeconómicamente desaventajados y aventajados.[12] Pero más allá de las mejoras en habilidades cognitivas, dicho estudio sugiere que la exposición a docentes de alta calidad afecta la capacidad de un niño para regular sus pensamientos, acciones y emociones, la cual es esencial para el proceso de aprendizaje y su vida adulta.[13] Los efectos de docentes efectivos son de largo plazo pues se ha encontrado que los maestros efectivos también tienen impactos positivos en las oportunidades de acceso a la educación superior de sus estudiantes e, incluso, en sus salarios futuros.[14]

Los sistemas educativos exitosos establecen estándares o metas claras y retadoras de aprendizaje que guían a los docentes y les informan

10 HANUSHEK, Eric y RIVKIN, Steven, "The distribution of teacher quality and the implications of teacher policy", *Annual Review of Economics*, vol. 4, septiembre de 2012, pp. 131-157.

11 RIVKIN, Steven, HANUSHEK, Eric y KAIN, John, "Teachers, Schools, and Academic Achievement", *Journal of the Econometric Society*, vol. 73, núm. 2, marzo de 2005, pp. 417-458.

12 ARAUJO, Caridad, *et. al*, *Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten*, Banco Interamericano de Desarrollo, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-665, enero de 2016, pp. 19-20, https://publications.iadb.org/publications/english/document/Teacher-Quality-and-Learning-Outcomes-in-Kindergarten.pdf.

13 *Ibidem*, p. 4.

14 CHETTY, Raj, FRIEDMAN, John, y ROCKOFF, Jonah, "Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates", *American Economic Review*, vol. 104, núm. 9, pp. 2593-2632.

qué conocimientos y habilidades deben demostrar tener sus alumnos al concluir cada grado escolar.

Los estándares también deben incorporar las cualificaciones mínimas que deben tener los docentes, de manera que estén en posibilidades de garantizar que sus alumnos estén efectivamente aprendiendo en la escuela. Al respecto, cabe señalar que los sistemas educativos exitosos no solo enseñan a los estudiantes, sino también al personal docente respecto a cómo pueden apoyarlos para alcanzar las metas establecidas y les brindan herramientas para enseñar efectivamente los contenidos curriculares.

En Latinoamérica, pocos países han establecido estándares de desempeño docente y han emprendido acciones de sensibilización y comunicación dirigidas a ellos. Uno de esos países es Chile, que en 2003 puso en marcha el denominado *Marco para la Buena Enseñanza*, que de manera concreta señala qué es lo que se espera que el maestro sepa y haga en el salón de clases. Además, este país también estableció 20 criterios específicos para el ejercicio de la docencia.[15]

Además de contar con maestros calificados, los sistemas educativos deben desarrollar sistemas de asignación docente que aseguren que los mejores maestros se ubiquen en áreas y escuelas en donde sus habilidades particulares son más necesarias, por ejemplo, en planteles educativos que se localizan en zonas donde se concentran poblaciones vulnerables. Esto favorecería el mejoramiento del aprendizaje de esas poblaciones y contribuiría a cerrar las brechas con sus pares que enfrentan condiciones mejores.[16] También es deseable que las habilidades y características de los maestros se adecuen para enseñar a alumnos con bagajes culturales y lingüísticos diferentes y con capacidades diversas, ya sea quienes tienen necesidades de aprendizaje

15 SANTIAGO, Paulo, *et. al*, *Teacher Evaluation in Chile*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, 2013, pp. 42-44, https://www.oecd.org/chile/OECD%20Review%20Teacher%20Evaluation%20Chile.pdf.

16 CANNATA, Marisa, "Understanding the teacher job search process: Espoused preferences and preferences in use", *Teachers College Record*, vol. 112, núm. 12, 2010, pp. 2889-2934, https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/016146811011201205.

especiales debido a discapacidades físicas o intelectuales, o quienes cuentan con talentos sobresalientes. Sin embargo, en Latinoamérica, como en otras partes del mundo, situar a los mejores docentes en los planteles educativos con mayores necesidades sigue siendo un desafío. Los maestros más calificados tienden a rechazar ser asignados en escuelas que atienden a niños y jóvenes en situaciones de vulnerabilidad o que están ubicadas en zonas rurales o expuestas a entornos violentos. Por ejemplo, se ha encontrado que, en Uruguay, el personal docente con más experiencia y capacitación suele optar por laborar en establecimientos educativos con estudiantes provenientes de hogares con características socioeconómicas aventajadas.[17] No obstante, diversos países de la región ofrecen estímulos monetarios para incentivar a los maestros a enseñar en escuelas con circunstancias desfavorables y conseguir que los estudiantes de estas escuelas cuenten con personal docente más efectivo. Un ejemplo de esto último es Chile, en donde existe la *Bonificación para Profesores Encargados y Asignación de Desempeño Difícil* para docentes con buenos resultados que laboran en planteles de difícil acceso y que atienden a alumnos en pobreza extrema. De acuerdo con el Ministerio de Educación del gobierno de Chile, esta asignación económica:

> Está orientada para profesores que ejerzan sus labores en Establecimientos Educacionales, declarados como de desempeño difícil, según su ubicación geográfica, marginalidad urbana, extrema pobreza y dificultades de acceso. Se accede mediante postulación de los establecimientos subvencionados cuya publicación aparece en la página web del Ministerio de Educación y en las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación. La selección de establecimientos se renueva cada dos años.[18]

17 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), Multi-dimensional Review of Uruguay. Volume 2: In-depth Analysis and Recommendations, OECD Publishing, París, 2016, pp. 121-123, https://read.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-uruguay/towards-greater-equity-in-education-in-uruguay_9789264251663-7-en#page1.

18 MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL GOBIERNO DE CHILE, *Subvenciones o bonos destinados a los docentes y asistentes de la educación,* (6 de diciembre de 2021), https://www.ayudamineduc.cl/ficha/

Por otro lado, el liderazgo de quien dirige los planteles educativos es otro elemento significativo dentro de la escuela que influye en el desempeño estudiantil, aunque no siempre se le otorga la importancia debida. Existe evidencia de que la selección y retención de directivos de alta calidad puede tener efectos positivos en la calidad del aprendizaje.[19] Esto es así ya que los buenos directivos suelen atraer y retener a buenos docentes, a preocuparse y vigilar el adecuado cumplimiento de los contenidos curriculares, así como fomentar la disciplina en los planteles educativos.[20] Algo importante a considerar es que los maestros aprecian el hecho de que quienes dirigen las escuelas tengan experiencia como docentes en el salón de clases.[21] Asimismo, los directivos pueden generar, al interior de los planteles educativos, un sentido de comunidad que haga que los maestros se sientan apreciados y, hasta cierto punto, protegidos ante presiones externas.[22] Sin embargo, es importante considerar que aún no existe suficiente evidencia sobre cómo lograr exactamente que los directivos se conviertan en buenos líderes.[23] A pesar de esto, los sistemas educativos exitosos suelen invertir en cursos de formación para directivos, de manera que adquieran las habilidades para encabezar procesos de mejora educativa y ejercer el liderazgo formativo.[24] Algunos países latinoamericanos han establecido

subvenciones-o-bonos-destinados-los-docentes-y-asistentes-de-la-educacion-4.

19 BRANCH, Gregory, *et. al*, "School Leaders Matter", *Education Next*, vol. 13, núm. 1, 2013, pp. 62-69, http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Branch%2BHanushek%2BRivkin%202013%20EdNext%2013%281%29.pdf.

20 BOYD, Donald, *et. al*, "Teacher Preparation and Student Achievement", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 31, núm. 4, 2009, pp. 416-440.

21 BALLOU, Dale y PODGURSKY, Michael, "What Makes a Good Principal? How Teachers Assess the Performance of Principals", *Economics of Education Review*, vol. 14, núm. 3, 1995, pp. 243-252, https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.543.3750&rep=rep1&type=pdf.

22 MULFORD, Bill, "Leadership for Improving the Quality of Secondary", *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado,* vol. 10, núm. 1, 2006, pp. 1-20, https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/view/42025.

23 GRISSOM, Jason, *et. al.*, *How Principals Affect Students and Schools: A systematic Synthesis of Two Decades of Research*", Nueva York, The Wallace Foundation, 2021, p. 81-84, https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/How-Principals-Affect-Students-and-Schools.pdf.

24 MOURSHED, Mona, *et. al.*, *How the world's most improved school systems keep getting better*, Londres, McKinsey & Company, 2011, p. 39, https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/public%20and%20social%20sector/our%20insights/how%20the%20worlds%20most%20improved%20school%20systems%20keep%20getting%20better/how_the_worlds_most_improved_school_systems_keep_getting_better.pdf.

mecanismos para seleccionar y designar a directivos a partir de criterios gerenciales o educativos, y se les ha facultado para ejercer su función con mayor autonomía. Perú, por ejemplo, ha establecido un concurso exigente, transparente y externo para el ingreso a la carrera directiva. En otros países, como Cuba y Nicaragua, los directivos han sido dotados con la facultad para contratar y despedir a los maestros que trabajan en el plantel educativo que dirigen.[25] Pese a estas experiencias, en general, los mecanismos de apoyo a la buena gestión escolar en la región todavía son limitados y los directivos tienen capacidades limitadas para supervisar a los docentes bajo su supervisión e influir los aprendizajes en sus escuelas.

Por otro lado, las políticas que familiarizan a los maestros con las mejores prácticas educativas para que luego sean socializadas con sus pares suelen tener efectos positivos en el aprendizaje. Otros tipos de desarrollo profesional, como las mentorías y la conformación de redes de apoyo, también están positivamente asociados con el desempeño docente.[26] Principalmente, el acompañamiento y las guías de actuación se han encontrado útiles para apoyar a los maestros menos efectivos a que adquieran las habilidades mínimas necesarias para desempeñar satisfactoriamente su labor.[27] Asimismo, algunas investigaciones ofrecen evidencia a favor de proporcionar capacitación detallada a los docentes respecto a la enseñanza de los contenidos curriculares, ya que esto ha producido mejorías en los aprendizajes estudiantiles.[28] En Latinoamérica, muchos países han invertido una cantidad significativa de recursos en la

25 OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - UNESCO., *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe. Un estado del arte con base en ocho sistemas escolares de la región*, Santiago de Chile, UNESCO, 2014, p. 6, https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/4188/El%20Liderazgo%20escolar%20en%20Am%c3%a9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20un%20estado%20del%20arte%20con%20base%20en%20ocho%20sistemas%20escolares%20de%20la%20regi%c3%b3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

26 ROCKOFF, Jonah, *Does mentoring reduce turnover and improve skills of new employees? Evidence from teachers in New York City*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 13868, Massachusetts, 2008, pp. 33-34, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w13868/w13868.pdf.

27 GANIMIAN, Alejandro y MURNANE, Richard, "Improving Education in Developing Countries: Lessons From Rigorous Impact Evaluations", *Review of Educational Research*, vol. 86, núm. 3, 2016, pp. 719-755.

28 HE, Fang, *et. al, A Better Way to Teach Children to Read? Evidence from a Randomized Controlled Trial*, Nueva York, Columbia University, Shishu Working Paper 2009-06-1, 2009, pp. 28-29, http://www.leighlinden.com/Teach%20Children%20to%20Read.pdf.

capacitación, aunque su impacto en la efectividad del proceso educativo ha sido limitado. Un problema al respecto es que, en su mayoría, la capacitación que se brinda a los maestros es fundamentalmente teórica, en lugar de brindarles habilidades prácticas que puedan llevar al salón de clases en beneficio del aprendizaje de sus estudiantes.

Finalmente, es importante mencionar que un aspecto fundamental respecto a la efectividad de los docentes es la técnica de enseñanza en las aulas. Estudios han revelado que los estudiantes latinoamericanos pasan entre 20 y 30 por ciento del tiempo de clase trabajando de manera individual, aun cuando la evidencia sugiere que el tiempo utilizado en instrucción por parte es más efectivo si los maestros aclaran dudas y refuerzan los contenidos, y dejan el trabajo individual para realizarse en casa.[29] Tampoco es productivo el tiempo de clase invertido en que los estudiantes copien del pizarrón, sin que se involucren en actividades que los mantengan comprometidos y atentos al aprendizaje.[30]

2. Enseñar habilidades laborales relevantes

El fin último de los sistemas educativos es asegurar que los estudiantes adquieran las habilidades necesarias para alcanzar su máximo potencial en el ámbito laboral y en su contribución a la sociedad. Sin embargo, se ha encontrado que, en Latinoamérica, los contenidos curriculares de la secundaria y de los programas vocacionales no están alineados con las habilidades requeridas por el mercado laboral, y que no existe suficiente articulación entre el ámbito laboral y el sistema educativo de manera que se facilite la transición de la escuela al trabajo y a estudios superiores. Esto deriva en que una gran proporción de los jóvenes egresen del sistema educativo sin las habilidades cognitivas, socioemocionales e interpersonales necesarias para insertarse exitosamente en la sociedad y en el mercado

29 BRUNS, Barbara y LUQUE, Javier, *Great Teachers: How to raise student learning in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., Banco Mundial, 2015, p. 114, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20488/9781464801518.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

30 *Ibidem*, pp. 15 y 16.

laboral.[31] Ante esta situación, es posible que muchos jóvenes terminen sin trabajar ni estudiar.

La deserción escolar es un factor de afecta significativamente el potencial laboral de las personas. Entre las causas de la deserción se han encontrado la falta de interés de los estudiantes y los beneficios limitados que la educación ofrece a los jóvenes de los estratos socioeconómicos más bajos.[32] De ahí que los mejores sistemas educativos logran establecer un vínculo más sólido entre la educación y las demandas del mercado laboral. Esto no solo beneficia a los individuos, sino que el aumento en aprendizajes y habilidades de las personas también contribuye al crecimiento económico y la reducción de pobreza y desigualdad, por lo que el beneficio de construir mejores sistemas educativos es generalizado.

Existe evidencia de que los aprendizajes y las habilidades de los jóvenes de Latinoamérica no solo son deficientes y desiguales, sino que además no son relevantes para el mercado laboral, lo que les impide desarrollarse productivamente en la sociedad. Algunos estudios han encontrado que los empleadores de la región enfrentan dificultades para encontrar recursos humanos cuyas capacidades les permitan satisfacer las nuevas demandas del mercado laboral.[33] Adicionalmente, dichos estudios han reportado una desconexión entre las competencias enseñadas en los planteles educativos y aquellas valoradas y requeridas por el mercado laboral, además de que los aprendizajes estudiantiles son deficientes.[34] En efecto, un estudio del BID encontró

31 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)/ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI), *Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante*, Documentos de Proyectos No. LC/TS.2020/116, Santiago de Chile, CEPAL, 2020, pp. 25-30, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/4/S2000522_es.pdf.

32 ROMÁN, Marcela, "Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: una mirada en conjunto", *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación,* vol. 11, núm. 2, 2013, pp. 33-59, https://www.redalyc.org/pdf/551/55127024002.pdf.

33 MANPOWERGROUP, *The Talent Shortage*, (5 de diciembre de 2021), https://go.manpowergroup.com/talent-shortage.

34 BASSI, Marina, *et. al., Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, pp. 57 y 58, https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Desconectados-Habilidades-educaci%C3%B3n-y-empleo-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf.

que 88 por ciento de las 1,200 empresas encuestadas (localizadas en Argentina, Brasil y Chile) habían enfrentado retos para encontrar empleados egresados de secundaria que tuvieran las habilidades adecuadas para desempeñarse en ellas.[35] Este estudio también reveló un dato interesante, que consiste en que las habilidades socioemocionales son las más apreciadas por los empleadores. En un estudio similar, llevado a cabo en 2008 en países caribeños de habla inglesa, las empresas encuestadas también señalaron tener problemas para encontrar a candidatos con las habilidades y conocimientos requeridos.[36] Estas dificultades son más acentuadas en Latinoamérica que en otras regiones, pues 12.5 por ciento de las empresas entrevistadas para un estudio de la Corporación Financiera Internacional manifestó que la falta de entrenamiento y de habilidades es el principal obstáculo que enfrentan, mientras que en África Subsahariana este porcentaje es 3.2 por ciento.[37]

En diversos países latinoamericanos, la educación técnica o vocacional tiene una connotación negativa y se considera como una opción de menor calidad orientada a los estudiantes con deficiente desempeño académico.[38] Algunos datos apuntan en esa dirección, por ejemplo, se ha encontrado que, en Chile, los estudiantes de educación secundaria técnica tienen resultados educativos inferiores en comparación con los de la secundaria humanística o científica.[39] Por otro lado, en México, solo 5 por ciento de los padres de familia desea que sus hijos ingresen a programas de educación técnica-vocacional, mientras que 95 por

35 *Ibidem*, p. 11.

36 BLOM, Andreas, y HOBBS, Cynthia, *School and work in the Eastern Caribbean: does the education system adequately prepare youth for the global economy?*, Washington D.C., World Bank Publications, 2008, pp. 13-16, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6375/429090PUB0scho101OFFICIAL-0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

37 INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, *IFC Jobs Study. Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction*, Washington, D.C., International Finance Corporation, 2013, pp. 97 y 98, *https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16979*.

38 SZEKELY, Miguel, *Tendencias Educativas en América Latina. Segundo Estudio Suplementario del Plan de Aprendizaje para el Programa "Nuevos Empleos y Oportunidades" (NEO)*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 33, https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Tendencias_Educativas_en_America_Latina.pdf.

39 FARÍAS, Mauricio y CARRASCO, Rafael, "Diferencias en resultados académicos entre la Educación Media Técnico Profesional y Humanista-Científica en Chile", *Revista Calidad en la Educación*, núm. 66, 2012, pp. 87-121, https://www.calidadenlaeducacion.cl/index.php/rce/article/view/118/126.

ciento preferiría que ingresen a educación superior.[40] Esto es consistente con los deseos de los estudiantes mexicanos de educación secundaria, quienes no identifican a la educación técnica-vocacional como su primera opción educativa.[41]

La desigualdad económica, por otro lado, tiene un impacto en el potencial académico de las personas. Muestra de ello es que la deserción escolar es mayor entre alumnos pertenecientes a hogares socioeconómicamente vulnerables. En la región, 45.8 por ciento de los estudiantes del quintil más pobre logra graduarse de la secundaria, mientras que ese porcentaje aumenta a 82.5 en el más rico.[42] Las diferencias por nivel socioeconómico son incluso mayores en Uruguay, donde 11.9 por ciento de los estudiantes del quintil 1 se gradúa de secundaria, comparado con 79.1 por ciento de los del 5. En Honduras, estos porcentajes bajan a 6.4 y 63.1 por ciento, respectivamente.[43] Otros factores relacionados con la deserción escolar en Latinoamérica son la necesidad de trabajar para contribuir a la economía familiar, el involucramiento en actividades delictivas y el consumo de drogas, el embarazo adolescente, la reprobación de años escolares, lo que implica repetirlos, así como un desempeño deficiente.[44]

Finalmente, cabe apuntar que en la región prevalece un alto porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan, a quienes se les conoce

40 SZEKELY, Miguel, *op. cit.*, p. 33.

41 AVITABLE, Ciro, *et. al*, *High School Track Choice and Financial Constraints: Evidence from Urban Mexico*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Policy Research Working Paper 7427, 2015, p. 2, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22850/High0school0tr0ce0from0urban0Mexico.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

42 Un quintil representa 20% (o un quinto) del número total de individuos de una población determinada, lo que significa que hay cinco quintiles en cualquier población dada. Los quintiles de ingreso se obtienen al ordenar la población, por ejemplo, en un país o región determinados, desde el individuo más pobre al más rico (generalmente se usan hogares) y luego dividir esa población en cinco partes iguales. 20% de los individuos más pobres representa el primer quintil, el siguiente 20% en nivel de pobreza representa el segundo quintil, y así sucesivamente, hasta el 20% más rico que representa el quinto quintil. TECNOLÓGICO DE MONTERREY, *El concepto del quintil*, (6 de junio de 2022), http://www.cca.org.mx/cca/cursos/estadistica/html/m8/concepto_quintil.htm.

43 CENTRO DE INFORMACIÓN PARA LA MEJORA DE LOS APRENDIZAJES (CIMA) – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Tasa de terminación en secundaria por estatus socioeconómico 2018*, (6 de diciembre de 2021), https://cima.iadb.org/es/regional-overview/efficiency/completion.

44 MORENO, Marcela y MORENO, Alberto, "Deserción escolar", *Revista Internacional de Psicología*, vol. 6, núm. 1, 2005, pp. 1-3, https://www.revistapsicologia.org/index.php/revista/issue/view/13.

popularmente como *ni-nis*. Un estudio del Banco Mundial calculó que, en 2016, 19 por ciento de los jóvenes de entre 14 y 24 años se ubican en ese grupo,[45] cifra que seguramente ha aumentado a consecuencia de la pandemia. Para ellos, es necesario ofrecer esquemas de educación flexible para que puedan continuar con su formación y aspirar a mejores opciones laborales.

3. *Dotar a las escuelas con los recursos necesarios para desempeñar sus funciones*

Es fundamental crear las condiciones básicas de aprendizaje efectivo para todos los estudiantes, en particular, en los planteles educativos que atienden a aquellos que provienen de las comunidades más vulnerables, donde contar con los recursos necesarios se vuelve factor clave. La evidencia sugiere que la inversión en infraestructura escolar, mobiliario, recursos que apoyan el aprendizaje y el desarrollo de habilidades –como libros, materiales didácticos, tecnología, entre otros– así como el tiempo de enseñanza son esenciales para crear las condiciones apropiadas para que los que los niños aprendan efectivamente.

La inversión en infraestructura es una condición necesaria para generar un ambiente propicio para el aprendizaje y el desarrollo de habilidades, aunque no la única, pues poco beneficio tendría si no es acompañada con políticas educativas que potencien su alcance. Se ha demostrado que, en países en vías de desarrollo, las inversiones para generar las condiciones de infraestructura mínimas para la enseñanza y dotar a las escuelas con el equipo necesario tienen un efecto positivo en el desempeño estudiantil.[46] Sin embargo, no toda la inversión en infraestructura tiene la misma importancia para elevar la calidad de la enseñanza. Entre las variables que han demostrado una relación

45 DE HOYOS, Rafael, *et. al*, Out of School and Out of Work: a Diagnostic of Ninis in Latin America, Policy Research Working Paper No. 7548, Washington, DC, Banco Mundial, 2016, pp. 5 y 6, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23723/Out0of0school00nis0in0Latin0America.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

46 GLEWWE, Paul y MURALIDHARAN, Karthik, "Improving School Education Outcomes in Developing Countries: Evidence, Knowledge Gaps, and Policy Implications", *Handbook of the Economics of Education*, vol. 5, 2016, pp. 653-743.

positiva y significativa entre infraestructura escolar y resultados educativos –particularmente, asistencia a la escuela– están: la existencia de espacios de apoyo a la docencia (bibliotecas y laboratorios para la realización de prácticas científicas, por ejemplo), la conexión a servicios públicos de electricidad y telefonía, así como la disponibilidad de agua potable, desagüe y baños suficientes y dignos.[47] Más aún, se ha encontrado que no solo la existencia de bienes inmuebles donde impartir clases es importante, sino que la calidad de su construcción (paredes, pisos y techos) también puede tener impactos positivos en la asistencia a la escuela.[48] Adicionalmente, algunas tendencias actuales, como ciertos aspectos del diseño arquitectónico promovidos por las escuelas sostenibles o *verdes*, pueden incidir en la salud, aprendizaje y productividad tanto de estudiantes como de docentes, tales como: la buena calidad del aire que se respira, una acústica buena en los salones de clase, así como una temperatura adecuada y una iluminación natural suficiente.[49]

La región latinoamericana ha hecho esfuerzos importantes por mejorar la infraestructura escolar y proveer a las escuelas de libros de texto, materiales didácticos y espacios adecuados para la mejora del aprendizaje estudiantil. De acuerdo con datos del Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes, en promedio, 87.5 por ciento de los estudiantes de tercer grado de la región tiene acceso a servicios de agua en el plantel educativo donde estudian. Igualmente, 76.1 por ciento tiene acceso a baños en buen estado, 64.8 por ciento a teléfonos y, finalmente, 62.6 por ciento a internet. No obstante, todavía existen escuelas en la región que no disponen de las condiciones mínimas para lograr el aprovechamiento de la instrucción y el desarrollo de habilidades de sus estudiantes, en específico, aquellas ubicadas en zonas con alumnos de bajo nivel socioeconómico, indígenas y rurales. Mientras

47 CUESTA, Ana, *et. al*, "School Infrastructure and Educational Outcomes: A Literature Review, with Special Reference to Latin America", *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 17, núm. 1, 2016, pp. 95-130.

48 *Idem.*

49 COMMITTEE TO REVIEW AND ASSESS THE HEALTH AND PRODUCTIVITY BENEFITS OF GREEN SCHOOLS Y NATIONAL RESEARCH COUNCIL, *Green Schools: Attributes for Health and Learning*, Washington, D.C., The National Academies Press, 2007, pp. 54-104.

que 96.3 por ciento de los estudiantes de tercer grado del quintil cinco tienen acceso a servicios de agua, 75.6 por ciento de los del quintil uno lo tienen. Sin embargo, es importante apuntar que hay variaciones considerables entre los países de la región. Por ejemplo, en Nicaragua, únicamente 22 por ciento de los estudiantes provenientes del quintil uno tiene acceso a instalaciones sanitarias en buen estado, en contraste con 71.4 por ciento del quintil cinco. Mientras que en Chile, prácticamente la totalidad de estudiantes en los cinco quintiles tiene acceso a sanitarios en buenas condiciones.[50]

Con respecto al acceso a libros, en promedio, 63.7 por ciento de los estudiantes de sexto grado de primaria en la región tienen acceso a bibliotecas dentro de su plantel educativo. Sin embargo, persisten importantes desigualdades. Por ejemplo, en Ecuador, 27.1 por ciento de los estudiantes acuden a escuelas primarias con bibliotecas, mientras que, en Chile, ese porcentaje es 87.7. Lo mismo ocurre con los laboratorios de ciencias. Mientras que en Nicaragua tan solo 2.6 por ciento de los niños inscritos en sexto de primaria acude a escuelas con laboratorios, 57.8 por ciento en Colombia lo hace. El porcentaje promedio en la región es de 23.3 por ciento.[51] Adicionalmente, los países en la región están incrementando el acceso a la educación inicial, así como el número de horas de clase —principalmente, a través de escuelas con doble turno— lo que representa una necesidad permanente de invertir en infraestructura escolar adecuada.

Pese a que existe consenso sobre el potencial de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para contribuir a la innovación educativa y promover cambios en la manera de enseñar, la evidencia sobre el impacto de su uso es mixta. En los últimos años ha habido mucha experimentación e investigación sobre su utilidad para mejorar los resultados educativos. La conclusión central de estas experiencias es que pueden contribuir a preparar a los estudiantes para las exigencias

50 CENTRO DE INFORMACIÓN PARA LA MEJORA DE LOS APRENDIZAJES (CIMA) – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Recursos físicos*, (7 de diciembre de 2021), https://cima.iadb.org/index.php/es/regional-overview/physical-resources/basic-resources.

51 *Idem.*

de un mercado laboral en el que las habilidades tecnológicas son elementales y a reducir la brecha digital entre estudiantes con condiciones socioeconómicas altas y bajas, pero definitivamente no podrían considerarse en sí mismas como una solución mágica para lograr mejores aprendizajes.[52] En este sentido, es importante reconocer que las TIC son útiles para facilitar y complementar el trabajo docente, pero de ninguna manera lo podrían sustituir (particularmente si consideramos que las habilidades socioemocionales son altamente valoradas en el mercado laboral).[53] En este sentido, cuando programas de uso de tecnología en la educación son de uso *guiado*, pueden tener efectos significativos en los aprendizajes. Un programa de este tipo:

> [...] define específicamente la materia a la que apunta, el software a utilizar y el tiempo semanal de uso. Un programa de uso guiado define claramente las tres "s" (en inglés): *subject, software y schedule*.
>
> En cambio, un programa de uso no guiado provee recursos tecnológicos pero el usuario (el maestro o el alumno) debe definir el objetivo de aprendizaje, el software o la frecuencia de utilización.[54]

Esto fue demostrado en un estudio sobre la evidencia de evaluaciones de impacto de programas de tecnología en educación, en el que se concluyó que los programas de uso guiado producen aumentos en los aprendizajes estudiantiles. En cambio, programas que no contienen guías para usar la tecnología no tuvieron impacto en los aprendizajes estudiantiles.[55] Además, existe evidencia que sugiere que la enseñanza que utiliza programas de computadora que se adaptan a las necesida-

52 ANGRIST, Joshua y LAVY, Victor, "New Evidence on Classroom Computers and Pupil Learning", *The Economic Journal*, núm. 112, 2002, pp. 735-765, https://economics.mit.edu/files/22.

53 BARROW, Lisa. *et. al.*, "Technology's Edge: The Educational Benefits of Computer-Aided Instruction", *The American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 1, núm. 1, 2009, pp. 52-74.

54 ARIAS, Elena y CRISTIA, Julián, *El BID y la tecnología para mejorar el aprendizaje: ¿Cómo promover programas efectivos?*, Nota Técnica No. IDB-TN-670, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 17, https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-BID-y-la-tecnolog%C3%ADa-para-mejorar-el-aprendizaje-%C2%BFC%C3%B3mo-promover-programas-efectivos.pdf.

55 *Ibidem*, p. 42.

des de los estudiantes es más efectiva.[56]

Por otra parte, se ha demostrado la existencia de una relación positiva entre la cantidad de tiempo que los estudiantes pasan en los planteles educativos y sus aprendizajes.[57] Muchos sistemas educativos han adoptado la política de escuelas con horario extendido con dos intenciones: mejorar los aprendizajes estudiantiles y reducir el tiempo que los niños y jóvenes pasan fuera de la escuela, expuestos a factores de riesgo mientras sus padres o cuidadores trabajan. La evidencia disponible hasta ahora sugiere que la extensión de la jornada escolar tiene un efecto positivo en la disminución de comportamientos riesgosos, reduciendo las incidencias de embarazos en adolescentes y el involucramiento en actividades delictivas.[58] Algunos países de la región han puesto en operación programas de escuelas con horario extendido para mejorar el desempeño académico, así como para garantizar que los estudiantes pasen mayor tiempo en la escuela y menos en las calles, donde enfrentan factores de riesgo. Evidencia de la experiencia colombiana señala que la extensión de la jornada escolar arroja resultados académicos y extracurriculares positivos, especialmente entre estudiantes en condiciones económicas vulnerables.[59] Sin embargo, los resultados positivos de las jornadas escolares extendidas en la enseñanza no ocurren de manera inmediata, sino a largo plazo, incluso años después de que los estudiantes estuvieron expuestos a días escolares extendidos.[60]

56 BARROW, Lisa. *et. al.*, *op. cit.*, pp. 52-74.

57 FITZPATRICK, Maria, *et. al.*, "What a difference a day makes: Estimating daily gains during kindergarten and first grade using a natural experiment", *Economics of Education Review*, vol. 30, núm. 2, 2011, pp. 269-279.

58 KRUEGER, Alan, "Economic considerations and class size", *The Economic Journal*, vol. 113, núm. 485, 2003, F34- F63.

59 HINCAPIE, Diana, *Do longer school days improve student achievement? Evidence from Colombia*, IDB Working Paper Series Nº IDB-WP-679, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, pp. 21-22, https://publications.iadb.org/publications/english/document/Do-Longer-School-Days-Improve-Student-Achievement-Evidence-from-Colombia.pdf.

60 PIRES, Tiago y URZUA, Sergio, *Longer schools days, better outcomes?*, Northwestern University Working Paper, Northwestern University, 2011, p. 29, https://www.sonhogrande.org/storage/longer-school-days-better-outcomes.pdf.

Cuando se discute el tema de la calidad del aprendizaje escolar, suele decirse que el tamaño de los grupos es importante, pues entre más pequeños sean, más atención tienen por parte del personal docente. Sin embargo, el tamaño del grupo es menos importante para los resultados estudiantiles que la calidad de los maestros. Si bien se ha demostrado que la reducción del tamaño de los grupos deriva en mejores aprendizajes en preescolar y los primeros grados de primaria, así como en alumnos de estratos económicos bajos,[61] la calidad del maestro es un factor clave para que la reducción del tamaño de los grupos sea realmente efectiva. No obstante, es importante señalar que la política de reducción del tamaño de los grupos es altamente costosa en términos económicos –debido al presupuesto que se requiere para ampliar la cantidad de docentes en el sistema educativo.[62] Además, existe evidencia que indica que los grupos grandes funcionan bien siempre y cuando el docente tenga dominio adecuado del contenido curricular y mantenga la disciplina dentro del salón de clases,[63] lo que abona en favor de focalizar los esfuerzos en elevar la calidad del personal docente.

4. *Proveer educación preescolar de calidad*

El acceso a programas de educación inicial (desarrollo infantil temprano) y preescolar de alta calidad contribuye a elevar las posibilidades de que todos los niños se incorporen al sistema escolar con la capacidad de aprender. Asimismo, ayuda a reducir brechas derivadas de la diferencia en los niveles socioeconómicos, que tienen efectos en el desarrollo cognitivo, físico y emocional de la niñez. No obstante, el acceso a este tipo de programas en Latinoamérica es aún limitado y existe dificultad para que los grupos más vulnerables se vean beneficiados

61 KRUEGER, Alan, *op. cit.*, pp. F34- F63.

62 HANUSHEK, Eric, "Evidence, Politics, and the Class Size Debate", en MISHEL, Lawrence y ROTHSTEIN, Richard, *The class size debate*, Washington, D.C., Economic Policy Institute, pp. 59-61, http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%202002%20ClassSizeDebate.pdf.

63 WEST, Martin, y WOESSMANN, Ludger, "Crowd Control: An International look at the relationship between class size", *Education Next*, vol. 3, núm. 3, 2003, pp. 56-62, https://www.educationnext.org/crowdcontrol/.

con ellos. Por esa razón, se considera fundamental promover el diseño y operación de programas de educación preescolar y desarrollo infantil temprano, que históricamente no habían recibido mucha atención. Igualmente importante es que esos programas de preescolar y desarrollo infantil temprano de calidad lleguen a los niños más desfavorecidos, de manera que se puedan abatir las brechas de oportunidades y de resultados educativos entre niños con diferente nivel socioeconómico, sexo, origen étnico, región o zona geográfica, para que así puedan ingresar al sistema educativo preparados para desarrollar todo su potencial.

A pesar de que ha aumentado el acceso a programas de desarrollo infantil temprano y a la educación preescolar en la región, su cobertura sigue estando muy por debajo de la de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). A principios de la década de los 90, la cantidad de niños que participaban en programas de desarrollo infantil temprano era muy pequeña, únicamente tres por ciento de la niñez de dos años y ocho por ciento de la de tres años formaban parte de este tipo de programas, mientras que para 2012 la asistencia aumentó a aproximadamente 14 por ciento de los niños de dos años y 35 por ciento de quienes tenían tres años.[64] A pesar del progreso presentado, subsisten retos de cobertura a nivel preescolar, pues la asistencia a este nivel educativo sigue siendo baja en comparación con la de países desarrollados, en donde la matriculación en educación pre-primaria es de más de 70 por ciento, mientras que en Latinoamérica este porcentaje es de alrededor de 50 por ciento. Sin embargo, esta cifra se trata de un estimado regional, pues como en otras dimensiones, la cobertura de educación preescolar varía considerablemente entre países de la región. Por ejemplo, en Chile, hay una matriculación bruta de alrededor de 85 por ciento en pre-primaria, mientras que en Honduras es de tan solo 50 por ciento.[65]

64 ALFONSO, Mariana, *et. al.*, "Panorama general de la educación en América Latina y el Caribe", en CABROL, Marcelo y SZÉKELY, Miguel (eds.), *Educación para la transformación*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, p. 2, http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/06/CABROL-y-SZEKELY-Educaci%C3%B3n-para-la-transformaci%C3%B3n.pdf.

65 THE WORLD BANK, *School enrollment, preprimary (% gross),* (13 de diciembre de 2021), https://data.

En la primera infancia, hay tres factores principales en el hogar que influyen en el aprendizaje y las habilidades escolares de la niñez: el nivel educativo y socioeconómico de la familia, la salud y nutrición de los niños, y el acceso a programas de desarrollo infantil temprano y preescolar de calidad.[66]

El nivel educativo y socioeconómico de las familias no solo se relaciona con la posibilidad de satisfacer las necesidades más básicas de los niños, sino que también determina la disponibilidad de recursos para estimular su aprendizaje, tales como el acceso a libros y a estimulación cognitiva. Es de esperarse que los hogares socioeconómicamente menos favorecidos tiendan a tener pocos de estos recursos, lo que incide negativamente en el aprendizaje y desarrollo de habilidades de la niñez más pobre.[67] Una investigación realizada en Ecuador, en la que participaron tres mil estudiantes de preescolar en situación de pobreza, encontró que tanto la economía familiar como el nivel educativo de las madres y los padres están relacionados con el desarrollo cognitivo en la primera infancia.[68] Su rol e involucramiento en la educación de sus hijos es clave para generar mejores aprendizajes y habilidades. Por lo regular, son ellos quienes apoyan a sus hijos en sus tareas escolares, los motivan a aprender, los inscriben en el sistema educativo desde pequeños, y los estimulan para que completen su educación. Sin embargo, los niños que crecen en hogares pobres reciben poca estimulación y esto tiene efectos negativos considerables en todas las dimensiones de su desarrollo, por ejemplo: cognitivo, lingüístico y comunicacional, socioemocional, motor y físico.[69] Por otro

worldbank.org/indicator/SE.PRE.ENRR?name_desc=false

66 BUROOWS, Fernando (director), *Familia y proceso de* aprendizaje, Chile, Gobierno de Chile, 2006, pp. 12-13, https://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2015/11/13-Familia-y-proceso-de-aprendizaje-1.pdf.

67 WOESSMANN, Ludger, "The Effect of Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA", *Education Economics*, vol. 2, núm. 13, 2005, pp. 143-169.

68 PAXSON, Christina y SCHADY, Norbert, *Cognitive Development among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health, and Parenting*, World Bank Policy Research Working Paper 3605, The World Bank, 2005, pp. 18 y 19, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8929/wps3605.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

69 JOHANNSEN, Julia, *et. al.*, *Evaluación de impacto del programa de desarrollo infantil temprano "Crecer bien para vivir bien" en Bolivia: modalidad visitas domiciliarias*, Nota Técnica No. IDB-TN-1790, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019, pp. 5 y 6, https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/

lado, debido a la falta de información respecto a los beneficios de la educación preescolar, muchos padres y madres, en particular, los de nivel socioeconómico más bajo, deciden no inscribir a sus hijos en este nivel.[70] En este mismo sentido, tampoco los impulsan para que continúen estudiando, sino que prefieren que comiencen a trabajar a edades tempranas y, así, contribuyan con la economía familiar.[71] Las mamás son especialmente importantes, pues la evidencia sugiere que los niños cuyas madres tienen un nivel educativo deficiente, tienen una probabilidad mayor de abandonar la escuela, un desarrollo cognitivo inferior y resultados de aprendizaje escolar más bajos. Diversos estudios han confirmado la relación entre estas variables:

> [E]l nivel educativo de la madre es el que mayor impacto tiene en el rendimiento de los hijos, en comparación con el del padre [...En un estudio] con una muestra de 2 mil 019 estudiantes estadounidenses, se llegó a la conclusión de que el nivel educativo de la madre era una de las variables externas al alumnado con mayor efecto en la identificación del éxito académico temprano. A la misma conclusión [llegó] un estudio realizado en México con 21 mil 724 estudiantes de educación secundaria. Mediante el análisis de clúster, identificaron el perfil de los alumnos con alto y bajo rendimiento académico, y encontraron que el nivel de estudios de la madre era la variable que más contribuía a diferenciar ambos perfiles. Los autores evidenciaron que, a mayor nivel escolar de los padres, pero especialmente de la madre, existía una menor probabilidad de fracaso escolar de los hijos.[72]

Evaluaci%C3%B3n_de_impacto_del_programa_de_desarrollo_infantil_temprano_Crecer_Bien_para_Vivir_Bien_en_Bolivia_Modalidad_visitas_domiciliarias_es.pdf.

70 SCHADY, Norbert, "El desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe", en CABROL, Marcelo y SZÉKELY, Miguel (eds.), *Educación para la transformación*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, pp. 70-71, http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/06/CABROL-y-SZEKELY-Educaci%C3%B3n-para-la-transformaci%C3%B3n.pdf.

71 CARDOSO, Ana y VERNER, Dorte, *School drop-out and push-out factors in Brazil: The role of early parenthood, child labor, and poverty*, World Bank Policy Research Working Paper 4178, The World Bank, 2007, p. 11, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7228/wps4178.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

72 RODRÍGUEZ, Daniel y GUZMÁN, Remedios, "Rendimiento académico y factores sociofamiliares de ries-

La estimulación en el hogar y las interacciones con las madres y los padres también han mostrado ser significativos en estudios realizados en la región. El BID desarrolló un instrumento para medir el desarrollo en niños de 24 a 59 meses de edad y comprender los factores que lo afectan. Al aplicarlo a ocho mil niños de cuatro países de Latinoamérica (Nicaragua, Paraguay, Costa Rica y Perú), se encontró que para el momento en que cumplen cinco años, la diferencia entre la niñez del quintil socioeconómico más pobre y aquella perteneciente al más rico era de ocho meses en su desarrollo cognitivo, de 13 meses en sus habilidades de lenguaje y de 19 meses en sus capacidades motoras.[73] Por ello, se considera que las intervenciones en las que se trabaja con los padres y las madres instruyéndoles respecto a cómo pueden estimular mejor a sus hijos podrían ser exitosas. En Jamaica, un experimento mediante el cual se enseñaba a las madres en pobreza a estimular psicológicamente e interactuar con sus hijos para mejorar sus habilidades socioemocionales y cognitivas, halló un incremento promedio en los ingresos de esos niños equivalente a 42 por ciento veinte años después.[74] En Colombia, por otro lado, una intervención que combinó estimulación psicosocial con un suplemento de micronutrientes, llevada a cabo mediante visitas periódicas a los hogares, encontró que el componente de estimulación sí tuvo un efecto positivo en el desarrollo cognitivo, mientras que el de nutrición no mostró efectos significativos en el desarrollo ni en la salud.[75]

go. Variables personales que moderan su influencia", *Perfiles Educativos*, vol. 41, núm. 164, abril-junio de 2019, pp. 118-134, http://perfileseducativos.unam.mx/iisue_pe/index.php/perfiles/article/view/58925/52235.

73 VERDISCO, Aimee, *et. al.*, *Urgency and Possibility*, Regional Project on Child Development Indicators – Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 63, https://publications.iadb.org/publications/english/document/PRIDI-Urgency-and-Possibility.pdf.

74 GERTLER, Paul, *et. al.*, *Labor Market Returns to Early Childhood Stimulation. A 20-year Follow-up to an Experimental Intervention in Jamaica*, Policy Research Working Paper 6529, The World Bank, 2013, p. 25, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15887/WPS6529.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

75 ATTANASIO, Orazio, *et. al.*, "Using the infrastructure of a conditional cash transfer program to deliver a scalable integrated early child development program in Colombia: cluster randomized controlled trial", *BMJ*, 2014, s.p., https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4179481/.

Existe consenso en que el periodo comprendido desde la etapa prenatal hasta los ocho años de vida es crítico para el desarrollo infantil. La salud y nutrición infantil durante ese periodo afectan el desarrollo físico, socioemocional y cognitivo de los infantes en el largo plazo, por lo que rezagos en la primera infancia pueden influir negativamente en el desempeño educativo a largo plazo y en resultados durante la adultez.[76] Además, los problemas de salud y malnutrición durante la primera infancia son más comunes en los niños más pobres.[77] Más preocupante aún, la evidencia disponible sugiere que los efectos de un contexto adverso durante la primera infancia persisten a lo largo de la vida. En los países latinoamericanos se confirman estos hallazgos. Por ejemplo, un estudio ha demostrado que la desnutrición de los niños guatemaltecos de entre dos y tres años está correlacionada con su empleo y nivel de ingreso en la vida adulta.[78]

Los programas de alta calidad de atención a la primera infancia favorecen el desarrollo intelectual y social de sus beneficiarios y contribuyen a que ingresen a la educación primaria listos para aprender. A pesar de estos hallazgos e incrementos en la inversión en desarrollo temprano infantil a nivel internacional, los esfuerzos se han concentrado más en expandir el acceso –es decir, en aumentar la cobertura– que en mejorar la calidad de los servicios proporcionados. Esto, además de ser poco efectivo, es ineficiente, ya que la evidencia muestra que incrementar el acceso a programas de baja calidad en realidad no genera los resultados esperados en términos de eficiencia y equidad.[79] En contraste, estudios revelan que las intervenciones de educación preescolar de calidad dirigidas a niños desfavorecidos pueden producir

76 GONZÁLEZ, Luis y GUEVARA, Martha, "Efecto de la mala nutrición en los primeros años de vida", *Alimentación para la Salud*, 23 de noviembre de 2020, s.p., https://alimentacionysalud.unam.mx/efecto-de-la-mala-nutricion-en-los-primeros-anos-de-vida/.

77 GRANTHAM-MCGREGOR, Sally, *et. al.*, "Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries", *The Lancet*, Vol. 369, Núm. 9555, 2007, pp. 60-70, https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(07)60032-4/fulltext#secd17681683e1613.

78 CROOKSTON, Benjamin, "Impact of Early and Concurrent Stunting on Cognition", *Maternal and Child Nutrition*, vol. 7, núm. 4, 2011, pp. 397-409, https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6860723/.

79 BRITTO, Pia, *et. al.*, "Quality of early childhood development programs in global contexts", *Social Policy Report,* vol. 25, núm. 2, 2011, pp. 3-23, https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED519240.pdf.

mejoras en los ingresos de sus beneficiarios a lo largo de sus vidas y reducir la posibilidad de que se involucren en actividades criminales.[80] Además, estas intervenciones han demostrado ser también más costo-efectivas que otras políticas educativas.[81] En este sentido, a diferencia de inversiones en capital humano en etapas de vida posteriores, la evidencia apunta a que aquellas centradas en la primera infancia son tanto eficientes como equitativas.[82]

Pese a la evidencia anterior, los estudios que analizan el impacto de los jardines de niños en la región muestran que estos suelen ser de baja calidad y no mejoran de manera consistente el desarrollo infantil, sobre todo entre la niñez más pequeña.[83] En este sentido, Rosero y Oosterbeek han encontrado que, en Ecuador, los jardines de niños subsidiados por un fondo público producen, por su baja calidad, efectos negativos en el desarrollo cognitivo de sus estudiantes.[84] Similarmente, investigaciones llevadas a cabo en Latinoamérica corroboran los resultados de la evidencia internacional sobre la trascendencia de recibir educación preescolar de calidad. Por ejemplo, en Argentina, un estudio encontró que un año de asistencia a preescolar se tradujo en un incremento en los resultados de pruebas de español y matemáticas en tercer grado de primaria, así como mejoras importantes en el comportamiento en el aula.[85] En Chile, una investigación concluyó que la educación preescolar puede tener resultados mixtos con respecto a aprendizajes y

80 ELANGO, Sneha, *et. al.*, *Early childhood education*, Working Paper 21766, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2015, p. 71, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w21766/w21766.pdf.

81 HECKMAN, James, "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children", *Science*, vol. 312, pp. 1900-1902, https://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Science_v312_2006.pdf.

82 ALDERMAN, Harold, y VEGAS, Emiliana, "The Convergence of Equity and Efficiency in ECD Programs", en ALDERMAN, Harold (ed.), *No Small Matter: The Impact of Shocks and Human Capital Investments in Early Childhood Development*, Washington D.C., The World Bank, 2011, pp. 176, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2266/600410PUB0ID181Matter09780821386774.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

83 BERLINSKI, Samuel y SCHADY, Norbert, *Los Primeros Años: El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas,* Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 112, https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los_primeros_a%C3%B1os_El_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas.pdf.

84 ROSERO, José y OOSTERBEEK, Hessel, *Trade-offs between Different Early Childhood Interventions: Evidence from Ecuador*, Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2011-102/3, Amsterdam, Faculty of Economics and Business, University of Amsterdam, and Tinbergen Institute, 2011, pp. 3 y 4, https://papers.tinbergen.nl/11102.pdf.

85 BERLINSKI, Samuel, *et. al.*, *The effect of pre-primary education on primary school performance*, Working Paper 06/04, The Institute for Fiscal Studies, 2006, p. 2, https://ifs.org.uk/wps/wp0604.pdf.

resultados a lo largo de la vida, lo cual destaca la importancia de que los servicios de atención a la primera infancia sean de alta calidad.[86] Es importante considerar que el personal docente especializado en el nivel preescolar suele estar sujeto a regulaciones más laxas, percibir un sueldo inferior al de sus pares en otros grados y tener una preparación académica también inferior, lo cual podría tener efectos negativos en la calidad docente de este nivel educativo.[87]

A pesar de la existencia de esta evidencia regional sobre la importancia de la educación preescolar de calidad y sus efectos positivos a lo largo de la vida adulta, las intervenciones que buscan compensar las deficiencias a las que se enfrentan los estudiantes más desfavorecidos antes de su ingreso al sistema educativo suelen ser escasas y de alcance limitado ya que la inversión se concentra en otros niveles educativos.

V. CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS BASADAS EN EVIDENCIA EN MÉXICO Y LATINOAMÉRICA

Si bien en las secciones previas se ha hablado de México y Latinoamérica como un conjunto semejante, no quisiera obviar el hecho de que entre los países de la región y al interior de esos países existen diferencias que crean variaciones en sus logros y retos en el área de la educación. Por ello, todas las políticas y programas que se decida implementar deben estar orientadas al contexto. En la política educativa, como en muchas otras áreas de política, no hay soluciones simples o genéricas.

86 NOBOA-HIDALGO, Grace, y URZÚA, Sergio, "The Effects of Participation in Public Child Care Centers: Evidence from Chile", *Journal of Human Capital*, vol. 6, núm. 1, 2012, pp. 1-34.

87 VERDISCO, Aimee y ÑOPO, Hugo, "Intervenciones Tempranas y el reto de los recursos humanos", en CABROL, Marcelo y SZÉKELY, Miguel (eds.), *op. cit.*, pp. 107-117.

Al contrario, la resolución de los retos educativos y la crisis que atraviesa la educación derivada de la pandemia exigirá políticas públicas flexibles que permitan a los diferentes países experimentar con sus propios enfoques y soluciones. Es decir, a partir de la identificación de las políticas que mejores resultados tienen de acuerdo con la evidencia disponible, cada país podrá realizar un diagnóstico que le permita, primero, evaluar sus necesidades más apremiantes y, segundo, determinar cómo implementar las políticas que mejor solucionen esas necesidades.

Más aún, ninguna política o innovación específica logrará transformar por sí sola los sistemas educativos deficientes ni entregará a los niños las oportunidades que necesitan de cara a los retos actuales. Si bien no existe una receta universal para la educación, la comunidad internacional, a partir de la generación e intercambio de conocimiento basado en la evidencia, puede ayudar a fomentar entornos en los que el cambio sea viable.

Una de las principales recomendaciones en el área de políticas públicas es permitir que las soluciones se desarrollen localmente, en contraste con un diseño centralizado o realizado *de arriba hacia abajo* (es decir, desde la parte alta de la jerarquía administrativa) que pretenda uniformar todas las intervenciones respecto a un tema específico. Especialmente en el área educativa, las soluciones innovadoras y orientadas al contexto tienen una probabilidad mucho mayor de desarrollarse y tener resultados positivos en sistemas educativos que cumplen con seis características específicas:

a) Abiertos: diversos tipos de escuelas proveen educación, permitiendo y fomentando distintos enfoques.
b) Administrados a nivel local: a los actores involucrados se les permite tener autonomía para operar, explorar y descubrir sus propias formas de funcionamiento.
c) Reciben presión para obtener resultados: una combinación de normas comunes y de rendición de cuentas (de los resultados, a nivel *fino* desde arriba, y a nivel *grueso* dentro de las escue-

las y de las comunidades escolares, de un desarrollo inferior a las pautas).

d) Interconectados profesionalmente: los profesores, la clave para cualquier sistema, están integrados en su escuela, pero además están interconectados horizontalmente dentro de comunidades profesionales.

e) Apoyados técnicamente: el sistema entrega apoyo a escuelas y profesores para proveerles las competencias necesarias para su éxito.

f) Financiados con flexibilidad: los fondos siguen a los estudiantes y al rendimiento, y hay un control local de las asignaciones.

VI. CONCLUSIONES

La educación, y en específico, la política educativa, tiene una trascendencia única debido a su impacto no solo en la vida de las personas, sino en el desarrollo económico de las naciones. Sin embargo, es un tema que enfrenta múltiples desafíos que atraviesan por lo presupuestal, administrativo, operativo, entre otros. Si bien lo ideal sería brindar soluciones integrales, la realidad es que la magnitud de los retos y los recursos que se requieren, hacen que las respuestas a tan grandes necesidades sean, en el mejor de los casos, incrementales.

De ahí la importancia de tomar decisiones y diseñar políticas públicas basadas en evidencia. Esto permite focalizar recursos y esfuerzos en acciones que han probado su efectividad y contribución significativa a solucionar problemas públicos. A partir de este enfoque, en este trabajo se han sintetizado diversas investigaciones sobre temas educativos que, en conjunto, permiten concluir que, para elevar la calidad de la educación, es importante trabajar en al menos cuatro esferas.

La primera se refiere a la calidad y efectividad del personal docente. Si bien es cierto que la gestión del personal docente es un tema complicado, ya que involucra consideraciones de índole política, la mayor parte de los recursos destinados a la educación se dirigen al pago de

nóminas, por lo que debe buscarse que su uso sea lo más eficiente y eficaz posible. En este sentido, la evidencia sugiere que más que la cantidad de docentes, lo que importa es su efectividad. Se ha demostrado que docentes con esta característica tienen impactos positivos en cerrar las brechas socioeconómicas del estudiantado, así como incrementar sus posibilidades de éxito en la educación superior. Aspectos como garantizar que los maestros cumplen con el perfil requerido, bajo qué criterios son asignados a los planteles educativos, así como el liderazgo en las escuelas (a través de la dirección), son aspectos que hay que considerar.

La segunda esfera consiste en diseñar contenidos curriculares que incluyan las habilidades que son relevantes para el mercado laboral, de manera que los estudiantes encuentren beneficios tangibles en la educación que les brinden incentivos para permanecer en el sistema educativo y tengan mayores posibilidades de insertarse exitosamente en el mercado laboral. La evidencia presentada en este trabajo apunta a un aspecto importante y que, generalmente, es obviado en el sistema educativo, particularmente en la educación técnica y vocacional, que se refiere al desarrollo de las habilidades sociales y emocionales, que actualmente son de las más valoradas por los empleadores.

La tercera esfera consiste en asegurarse de que las escuelas tienen los recursos suficientes –en términos de infraestructura, equipamiento y materiales– para cumplir sus funciones. Aspectos básicos como la existencia de techos y paredes en las escuelas, así como acceso a servicios como agua, electricidad o sanitarios en buenas condiciones, aún son temas pendientes en muchos países latinoamericanos y, especialmente, en ciertas áreas en México. Por otro lado, el uso de las TIC en la educación es un tema en boga, sin embargo, la evidencia señala que no es suficiente contar con equipo, programas informáticos y conexión, sino que es crucial que el personal docente sea guiado respecto a cómo y para qué utilizar esos recursos.

La última esfera se relaciona con la educación inicial, que es una de las más importantes y de mayor trascendencia para el desarrollo aca-

démico de las personas e, incluso, para su vida adulta. Sin embargo, el preescolar es un nivel educativo al que no se le presta la atención debida, misma que debería centrarse en que los servicios ofrecidos sean de alta calidad porque, de otra manera, podrían ser incluso contraproducentes.

Finalmente, es importante señalar la importancia de que la evidencia sea utilizada para generar soluciones locales, que respondan al contexto y necesidades particulares del lugar donde se implementarán. Por lo general, las políticas diseñadas de manera centralizada, que buscan ser una solución generalizada, tienden a fracasar por no considerar las características únicas de las distintas regiones, por lo que la participación de los actores locales en su diseño y operación es fundamental para garantizar su viabilidad.

VII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

ALDERMAN, Harold, y VEGAS, Emiliana, "The Convergence of Equity and Efficiency in ECD Programs", en ALDERMAN, Harold (ed.), *No Small Matter: The Impact of Shocks and Human Capital Investments in Early Childhood Development*, Washington D.C., The World Bank, 2011.

ALFONSO, Mariana, *et. al.*, "Panorama general de la educación en América Latina y el Caribe", en CABROL, Marcelo y SZÉKELY, Miguel (eds.), *Educación para la transformación*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.

ANGRIST, Joshua y LAVY, Victor, "New Evidence on Classroom Computers and Pupil Learning", *The Economic Journal*, núm. 112, 2002.

ARAUJO, Caridad, *et. al*, *Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten*, Banco Interamericano de Desarrollo, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-665, enero de 2016.

ARIAS, Elena y CRISTIA, Julián, *El BID y la tecnología para mejorar el*

aprendizaje: ¿Cómo promover programas efectivos?, Nota Técnica No. IDB-TN-670, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.

ATTANASIO, Orazio, *et. al.*, "Using the infrastructure of a conditional cash transfer program to deliver a scalable integrated early child development program in Colombia: cluster randomized controlled trial", *BMJ*, 2014.

AVITABLE, Ciro, *et. al*, *High School Track Choice and Financial Constraints: Evidence from Urban Mexico*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Policy Research Working Paper 7427, 2015.

BALLOU, Dale y PODGURSKY, Michael, "What Makes a Good Principal? How Teachers Assess the Performance of Principals", *Economics of Education Review*, vol. 14, núm. 3, 1995.

BARROW, Lisa. *et. al.*, "Technology's Edge: The Educational Benefits of Computer-Aided Instruction", *The American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 1, núm. 1, 2009.

BASSI, Marina, *et. al., Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.

BERLINSKI, Samuel, *et. al.*, *The effect of pre-primary education on primary school performance*, Working Paper 06/04, The Institute for Fiscal Studies, 2006.

BERLINSKI, Samuel y SCHADY, Norbert, *Los Primeros Años: El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas,* Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

BLOM, Andreas, y HOBBS, Cynthia, *School and work in the Eastern Caribbean: does the education system adequately prepare youth for the global economy?*, Washington D.C., World Bank Publications, 2008.

BOYD, Donald, et. al, "Teacher Preparation and Student Achievement", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 31, núm. 4, 2009.

BRANCH, Gregory, *et. al*, "School Leaders Matter", *Education Next*, vol. 13, núm. 1, 2013.

BRITTO, Pia, *et. al.*, "Quality of early childhood development programs in

global contexts", *Social Policy Report,* vol. 25, núm. 2, 2011.

BRUNS, Barbara y LUQUE, Javier, *Great Teachers: How to raise student learning in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., Banco Mundial, 2015.

BUROOWS, Fernando (director), *Familia y proceso de* aprendizaje, Chile, Gobierno de Chile, 2006.

CANNATA, Marisa, "Understanding the teacher job search process: Espoused preferences and preferences in use", *Teachers College Record*, vol. 112, núm. 12, 2010.

CARDOSO, Ana y VERNER, Dorte, *School drop-out and push-out factors in Brazil: The role of early parenthood, child labor, and poverty*, World Bank Policy Research Working Paper 4178, The World Bank, 2007.

CHETTY, Raj, FRIEDMAN, John, y ROCKOFF, Jonah, "Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates", *American Economic Review*, vol. 104, núm. 9.

CROOKSTON, Benjamin, "Impact of Early and Concurrent Stunting on Cognition", *Maternal and Child Nutrition*, vol. 7, núm. 4, 2011.

CUESTA, Ana, *et. al*, "School Infrastructure and Educational Outcomes: A Literature Review, with Special Reference to Latin America", *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 17, núm. 1, de 2016.

DE HOYOS, Rafael, *et. al*, Out of School and Out of Work: a Diagnostic of Ninis in Latin America, Policy Research Working Paper No. 7548, Washington, DC, Banco Mundial, 2016.

ELANGO, Sneha, *et. al.*, *Early childhood education*, Working Paper 21766, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2015.

FARÍAS, Mauricio y CARRASCO, Rafael, "Diferencias en resultados académicos entre la Educación Media Técnico Profesional y Humanista-Científica en Chile", *Revista Calidad en la Educación*, núm. 66, 2012.

FITZPATRICK, Maria, *et. al.*, "What a difference a day makes: Estimating

daily gains during kindergarten and first grade using a natural experiment", *Economics of Education Review*, vol. 30, núm. 2, 2011.

GANIMIAN, Alejandro y MURNANE, Richard, "Improving Education in Developing Countries: Lessons From Rigorous Impact Evaluations", *Review of Educational Research*, vol. 86, núm. 3, 2016.

GERTLER, Paul, *et. al.*, *Labor Market Returns to Early Childhood Stimulation. A 20-year Follow-up to an Experimental Intervention in Jamaica*, Policy Research Working Paper 6529, The World Bank, 2013.

GLEWWE, Paul y MURALIDHARAN, Karthik, "Improving School Education Outcomes in Developing Countries: Evidence, Knowledge Gaps, and Policy Implications", *Handbook of the Economics of Education*, vol. 5, 2016.

GONZÁLEZ, Luis y GUEVARA, Martha, "Efecto de la mala nutrición en los primeros años de vida", *Alimentación para la Salud*, 23 de noviembre de 2020.

GRANTHAM-MCGREGOR, Sally, *et. al.*, "Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries", *The Lancet*, Vol. 369, Núm. 9555, 2007.

GRISSOM, Jason, *et. al.*, *How Principals Affect Students and Schools: A systematic Synthesis of Two Decades of Research*", Nueva York, The Wallace Foundation, 2021.

HANUSHEK, Eric, "Evidence, Politics, and the Class Size Debate", en MISHEL, Lawrence y ROTHSTEIN, Richard, *The class size debate*, Washington, D.C., Economic Policy Institute.

HANUSHEK, Eric y RIVKIN, Steven, "The distribution of teacher quality and the implications of teacher policy", *Annual Review of Economics*, vol. 4, septiembre de 2012.

HE, Fang, *et. al*, *A Better Way to Teach Children to Read? Evidence from a Randomized Controlled Trial*, Nueva York, Columbia University, Shishu Working Paper 2009-06-1, 2009.

HECKMAN, James, "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children", *Science*, vol. 312.

HINCAPIE, Diana, *Do longer school days improve student achievement? Evidence from Colombia*, IDB Working Paper Series Nº IDB-WP-679, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

JAIME, Fernando y VACA, Penélope, "Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas", *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas,* Vol. 2, No. 1, 2017.

JAIMOVICH, Analía, *Arquitectura institucional para la mejora escolar*, Banco Interamericano de Desarrollo, S.A.

JOHANNSEN, Julia, *et. al.*, *Evaluación de impacto del programa de desarrollo infantil temprano "Crecer bien para vivir bien" en Bolivia: modalidad visitas* domiciliarias, Nota Técnica No. IDB-TN-1790, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.

KRUEGER, Alan, "Economic considerations and class size", *The Economic Journal*, vol. 113, núm. 485, 2003.

MORENO, Marcela y MORENO, Alberto, "Deserción escolar", *Revista Internacional de Psicología*, vol. 6, núm. 1, 2005.

MOURSHED, Mona, *et. al.*, *How the world's most improved school systems keep getting better*, Londres, McKinsey & Company, 2011.

MULFORD, Bill, "Leadership for Improving the Quality of Secondary", *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado,* vol. 10, núm. 1, de 2006.

NOBOA-HIDALGO, Grace, y URZÚA, Sergio, "The Effects of Participation in Public Child Care Centers: Evidence from Chile", *Journal of Human Capital*, vol. 6, núm. 1, 2012.

PAXSON, Christina y SCHADY, Norbert, *Cognitive Development among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health, and Parenting*, World Bank Policy Research Working Paper 3605, The World Bank, 2005.

PIRES, Tiago y URZUA, Sergio, *Longer schools days, better outcomes?*, Northwestern University Working Paper, Northwestern University, 2011.

RIVERO, José, "Reforma y desigualdad educativa en América Latina", *Re-*

vista Iberoamericana de Educación, Núm. 23, mayo-agosto 2000.

RIVKIN, Steven, HANUSHEK, Eric y KAIN, John, "Teachers, Schools, and Academic Achievement", *Journal of the Econometric Society*, vol. 73, núm. 2, marzo de 2005.

ROCKOFF, Jonah, *Does mentoring reduce turnover and improve skills of new employees? Evidence from teachers in New York City*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 13868, Massachusetts, 2008.

RODRÍGUEZ, Daniel y GUZMÁN, Remedios, "Rendimiento académico y factores sociofamiliares de riesgo. Variables personales que moderan su influencia", *Perfiles Educativos*, vol. 41, núm. 164, abril-junio de 2019.

ROMÁN, Marcela, "Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: una mirada en conjunto", *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación,* vol. 11, núm. 2, 2013.

ROSERO, José y OOSTERBEEK, Hessel, "Trade-offs between Different Early Childhood Interventions: Evidence from Ecuador", Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2011-102/3, Amsterdam, Faculty of Economics and Business, University of Amsterdam, and Tinbergen Institute, 2011.

SANTIAGO, Paulo, *et. al*, *Teacher Evaluation in Chile*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, 2013.

SCHADY, Norbert, "El desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe", en CABROL, Marcelo y SZÉKELY, Miguel (eds.), *Educación para la transformación*, Banco Interamericano de Desarrollo, de 2012.

SZEKELY, Miguel, *Tendencias Educativas en América Latina. Segundo Estudio Suplementario del Plan de Aprendizaje para el Programa "Nuevos Empleos y Oportunidades" (NEO)*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

VELASCO, Ernesto, "Políticas públicas basadas en evidencia", *Política Digital*, México, núm. 23, abril-mayo de 2005.

VERDISCO, Aimee, *et. al.*, *Urgency and Possibility*, Regional Project on Child Development Indicators – Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

VERDISCO, Aimee y ÑOPO, Hugo, "Intervenciones Tempranas y el reto de los recursos humanos", en CABROL, Marcelo y SZÉKELY, Miguel (eds.), *Educación para la transformación*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, de 2012.

WEST, Martin, y WOESSMANN, Ludger, "Crowd Control: An International look at the relationship between class size", *Education Next*, vol. 3, núm. 3, 2003.

WOESSMANN, Ludger, "The Effect of Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA", *Education Economics*, vol. 2, núm. 13, de 2005.

2. *Internet*

BANCO MUNDIAL, *Se debe actuar de inmediato para hacer frente a la enorme crisis educativa en América Latina y el Caribe,* Comunicado de Prensa No. *2021/121/LAC*, (17 de marzo de 2021).

CENTRO DE INFORMACIÓN PARA LA MEJORA DE LOS APRENDIZAJES (CIMA) – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Tasa de terminación en secundaria por estatus socioeconómico 2018*, (6 de diciembre de 2021).

------, *Recursos físicos*, (7 de diciembre de 2021).

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)/ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI), *Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante*, Documentos de Proyectos No. LC/TS.2020/116, Santiago de Chile, CEPAL, 2020.

COMMITTEE TO REVIEW AND ASSESS THE HEALTH AND PRODUCTIVITY BENEFITS OF GREEN SCHOOLS Y NATIONAL RESEARCH COUNCIL, *Green Schools: Attributes for Health and Learning*,

Washington, D.C., The National Academies Press, 2007.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF), *3 de cada 5 niños y niñas que perdieron un año escolar en el mundo durante la pandemia, viven en América Latina y el Caribe*, Comunicado de Prensa, (02 de marzo de 2021).

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, *IFC Jobs Study. Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction*, Washington, D.C., International Finance Corporation, 2013.

MANPOWERGROUP, *The Talent Shortage*, (5 de diciembre de 2021).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL GOBIERNO DE CHILE, *Subvenciones o bonos destinados a los docentes y asistentes de la educación,* (6 de diciembre de 2021).

OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - UNESCO., *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe. Un estado del arte con base en ocho sistemas escolares de la región*, Santiago de Chile, UNESCO, 2014.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), *Multi-dimensional Review of Uruguay. Volume 2: In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Publishing, París, 2016.

TECNOLÓGICO DE MONTERREY, *El concepto del quintil,* (6 de junio de 2022).

THE WORLD BANK, *School enrollment, preprimary (% gross),* (13 de diciembre de 2021).

AGENDA LEGISLATIVA

Revista multi, inter y transdisciplinaria
del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias

AGENDA LEGISLATIVA

Núm. 2, mazo 2022, 61-115

GEOPOLÍTICA DE LA DEPENDENCIA ESTRATÉGICA EN AMÉRICA DEL NORTE: LÍNEAS CENTRALES PRELIMINARES

NORTH AMERICA GEOPOLITICAL STRATEGIC DEPENDENCY: A PRIMARY OVERVIEW

Irving Ilie GÓMEZ LARA[1]

...Inundaría los Estados Unidos con más oro del que pudiera hacer circular ningún ministro de Hacienda; y el codiciado metal había de atravesar el Río Grande en tal cantidad que los mulos de México no serían suficientes para transportarlo... Dadme cinco millones de dólares y yo mismo acometeré la empresa...

Henry A. Wise[2]

1 Investigador A adscrito al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México.

2 Diputado por Virginia, discurso sobre la invasión a México ante la Cámara de Representantes de EE. UU. el 14 de abril de 1842.

Resumen: El objetivo central es comprender las líneas de tensión y los resortes de poder vinculados a la dependencia estratégica estadounidense mediante un recorrido histórico de la relación hegemónica desplegada en México. El enfoque categorial utilizado, desde una matriz dialéctica, en la investigación permitió ubicar de manera específica la dependencia estratégica estadounidense de recursos naturales críticos, mano de obra especializada y el capital de México en un contexto de extrema vulnerabilidad ante sus rivales hegemónicos anclados en el macizo euroasiático.

Palabras clave: Dependencia estratégica, geopolítica y geoeconomía del capital, guerra en el siglo XXI.

Abstract: The central objective is to understand the lines of tension and the springs of power linked to US strategic dependency through a historical review of the hegemonic relationship deployed in Mexico. The categorical approach used in this research, from a dialectical matrix, made it possible to specifically locate the US strategic dependency on critical natural resources, specialized labor and Mexican capital; all within the context of extreme vulnerability upon its hegemonic rivals anchored in the Euroasian heartland.

Keywords: Strategic dependency, geopolitics and geoeconomics of capital, war in the 21st century.

Sumario: I. *Introducción*. II. *Delimitación histórico-conceptual de la dependencia estratégica*. III. *De la consolidación hegemónica estadounidense a la dependencia estructural mexicana*. IV. *El papel central de la inversión extranjera directa (IED)*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

En un mundo en expansión, la comprensión que se hace de él resulta una difícil tarea para el investigador social, más por las convulsiones sociales y materiales que acontecen día a día y menos por las interpretaciones que hacemos; es decir, nos encontramos en una época histórica donde la potencia explicativa del quehacer científico social ha decaído, ha caído en manos de formas de explicación cientificistas, tecnicistas y formas de aproximación ideologizadas. Es por ello por lo que se hace imperioso la construcción de nuevas formas interpretativas, así como revitalizar las formas clásicas que se aproximan a ofrecer explicaciones de la realidad.

En este sentido, la historia, la historia comparada y la historia económica, en tanto que reconstruyen el pasado desde el presente, ofrecen una reestructuración estratégica del pensamiento de aquellas personas que deciden y gobiernan y con ello logran apropiarse del pasado, estas personas que orientan los cambios, al igual que los movimientos sociales que triunfan, están llamados a establecer en su propio presente el pasado que se apropian y, por ende, la definición del futuro. Abundantes explicaciones nos advierten sobre la gran responsabilidad histórica de aquel grupo en el poder gobernante que se apropia del pasado en pro de su interés de clase social, ya que la apropiación del pasado antes que ser científica, es siempre política. Así, podríamos citar algunos grupos y camarillas liderados por individuos que hicieron del planeta verdaderos campos de exterminio de vidas humanas, como J. Stalin, A. Hitler, H. Truman, Pol Pot, A. Somoza, A. Pinochet, J. Videla, y un largo etcétera. Todos ellos, empero, tenían un denominador común: reformular la comprensión del pasado para incidir en un presente que suponen glorioso –porque ellos están ahí– y proyectar su obra al porvenir.[3]

Es por ello que, hacer frente a la violencia organizada de grupos gobernantes específicos es una ardua tarea que debe ser enfrentada

3 WHITE, Matthew, *El libro negro de la humanidad. Crónicas de las grandes atrocidades de la historia*, España, Crítica, 2015, pp. 20-156.

desde la investigación parlamentaria, con el objetivo de dilucidar la especifica forma en que la vida humana en el planeta se desarrolla y, por lo tanto, crear pensamiento estratégico útil a los tomadores de decisión en la H. Cámara de Diputados. Así, el planteamiento del problema de investigación que desarrollé es evitar el surgimiento de vulnerabilidades estratégicas en el país, entendidas como dependencia estratégica, dicha categoría analítica hace referencia a la ausencia de factores de la producción necesarios para que una nación pueda implementar una política económica en la búsqueda de crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, en el actual sistema internacional, las diferentes naciones hegemónicas despliegan acciones multidimensionales, violentas y no violentas, para asegurar el flujo constante de materias primas necesarias en el esfuerzo productivo.

Debido a lo anterior, he utilizado una metodología multidisciplinaria mediante el abordaje geopolítico, geoestratégico, geoeconómico y geohistórico de los principales vectores de acción que intervienen en el proceso de expansión hegemónica estadounidense, de tal suerte que se expliquen los procesos dialécticos mediante los cuales se han aplicado diversas políticas de conquista para resarcir las vulnerabilidades internas del país hegemónico del sistema mundo.

Asimismo, las categorías gramscianas[4] de hegemonía, dominio y poder fueron desplegadas para analizar como el bloque histórico en el gobierno en México ha privilegiado un proceso de integración subordinada con el vecino del norte, lo cual quedará dilucidado mediante un breve acercamiento de historia comparada. Para alcanzar estas metas, en términos de metodología de investigación, y conseguir el acercamiento científico que proponemos, fue menester realizar un análisis documental de la bibliografía existente en términos de geohistoria, economía política, sociología y ciencia política.

Una vez estudiados, consultados y sistematizados los referentes empíricos de la investigación se desarrolló nuestra hipótesis de trabajo,

4 GRAMSCI, Antonio, *La política y el Estado moderno*, España, Planeta, 1993, pp. 35-111.

que consiste en señalar que la dependencia estratégica es un factor esencial dentro del proceso de manutención de la hegemonía mundial de EE. UU., asimismo, se encuentra presente dentro de los planes y programas de expansión de aquellas naciones con amplios déficits de materias primas esenciales para el esfuerzo productivo, por lo que resulta crucial desplegar diversos dispositivos de conquista para acceder a ellos, desde medios militares o de guerra convencional, hasta amenazas abiertas de ataques nucleares por un lado, hasta mecanismos de corte geoeconómico y geoestratégico, como la firma de tratados de libre comercio o mediante modificaciones legales de las naciones subordinadas para permitir la entrada de inversión extranjera directa en aquellos sectores y ramas económicas relevantes para el esfuerzo productivo y la movilización bélico-industrial permanente. En el caso de México, se hicieron reformas legales en el congreso con el objeto de posibilitar la entrada de inversiones extranjeras en aquellas ramas y sectores industriales necesarias para el proceso de desarrollo endógeno de la nación, lo que le restó capacidad estratégica para promover procesos de crecimiento y desarrollo económico e inhabilitando al Estado mexicano para cumplir con las funciones señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, inicié el proceso argumentativo y discursivo de la investigación en sí misma a través del objetivo siguiente: Analizar el proceso mediante el cual EE. UU. depende estratégicamente de los recursos naturales mexicanos y cómo es usada la inversión extranjera directa para garantizar el control sobre dichos recursos en términos geopolíticos, geoestratégicos, geoeconómicos y geohistóricos. De tal forma que se construyan líneas estratégicas de acción para que las diputadas y los diputados puedan desarrollar de mejor forma sus actividades legislativas en lo relativo al sector financiero mundial y, en particular, a la relación que surge con nuestros socios comerciales de América del Norte.

Así, este trabajo constituirá para los parlamentarios una herramienta para la toma de decisiones en los siguientes ámbitos: Reconocimiento del estado de situación de EE. UU. con relación a su declive hegemóni-

co; Información relevante sobre los motivos y casusas que desataron la industrialización de EE. UU.; Comparación de los elementos que llevaron a la guerra a la Alemania nacionalsocialista en 1939 con relación a la expansión económica estadounidense; Reconocer las líneas de tensión sobre los caminos tomados por EE. UU. hacia su crecimiento, desarrollo, expansión y dominio del sistema internacional; La importancia del sector financiero internacional y la inversión extranjera directa en los procesos de extracción de recursos; Analizar la dependencia estadounidense de los recursos naturales y humanos de nuestro país y la forma mediante la cual la inversión extranjera directa ayuda a eliminarla; y Comprender la importancia de discutir y analizar la naturaleza de la inversión extranjera, su papel en el desarrollo y dependencia nacional y, eventualmente, las posibles acciones para modificar las leyes involucradas en estos procesos.

Hasta el momento se puede observar que uno de los sustratos empíricos utilizados es la categoría de violencia y también la manera en que los grupos gobernantes han aplicado diversas formas de *hemoclismo* (del griego *hemo*, sangre, y *clismo*, torrente), acciones de diferente tipo que devienen en trastornos políticos, económicos y tecnológicos atribuibles al conjunto de seres que intervienen, por omisión o comisión, a la tecnología y a la economía. Desde esta óptica, los modelos de política económica y el accionar geopolítico de los Estados devienen con gran frecuencia en atrocidades al amparo de intereses superiores. A estas políticas se les conoce como guerra contra la tiranía, guerra por la libertad, guerra contra el narcotráfico, guerras irrestrictas, guerras económicas y comerciales, guerras financieras, guerra cibernética, guerra nuclear, etc.

Si bien es prudente que todos los humanos nos forjemos un paraguas psicoinmunológico al momento de combatir la atrocidad y la barbarie, es imperativo ilustrar la investigación científica y geopolítica desde la historia, porque de esa forma se lograrán encuadres de pensamiento que ayudarán a evitar masacres como la de miles de habitantes de la Ciudad de México que salieron a defenderla cuando el ejército invasor

la tomó en septiembre de 1847. Pero, sobre todo, confiere a los parlamentarios el imperativo de tomar decisiones estratégicas para beneficio de la nación y generar el despliegue del mexicano hacia el futuro.

Son precisamente las acciones de las diputadas y los diputados las que motivan esta investigación, la cual busca centrar el debate sobre el orden de dominación existente que acaece sobre nuestra nación a través de las inversiones extranjeras directas (IED) y la deuda externa a partir de un enfoque multidisciplinario y con un horizonte metodológico derivado de la geopolítica y la geoeconomía del capital. La noción de dependencia estratégica hace referencia a las condiciones de acceso irrestricto a recursos naturales y mano de obra en México por parte de EE. UU., y que son necesarias para su esfuerzo productivo con el objetivo de mantener su hegemonía en un escenario mundial competitivo. El acceso a las materias primas críticas se consigue mediante diversas formas de condicionamiento. Desde el punto de vista histórico, han existido como constantes la dominación política, económica, militar y financiera, por lo que entender su operatividad es uno de los campos de acción explicativos de la geoeconomía y la geohistoria.

Así, el Capítulo II de esta investigación ofrece una breve aproximación histórica al concepto de dependencia estratégica, su evolución y sus rasgos distintivos. La expansión económica y la adquisición de nuevos mercados, acompañadas de extrema violencia, son parte de la geopolítica en estricto sentido y definen los elementos fundamentales del conflicto, por lo que la geoeconomía la podemos entender como la nueva versión de las viejas rivalidades económicas y geopolíticas entre los Estados por el poder mundial. La dinámica de conflicto entre rivales desiguales provocó que surgieran doctrinas de pensamiento con el objetivo de formar áreas de influencia estratégica y espacios vitales para el desarrollo de los Estados dominantes. Por ello, el estudio de la Doctrina Monroe y su aplicación en México, así como la doctrina de la gran área económica nacionalsocialista alemana desde la historia comparada, arrojan luz sobre las decisiones que tomaron las élites de estos países para evitar que su dependencia estratégica las convirtiera

en naciones dependientes y/o dominadas.

Las formas de sometimiento aplicadas por los EE. UU. en México, como forma y mecanismo para salir de las crisis estructurales del sistema de 1973 (mejor conocidas como reformas estructurales) son abordados en el Capítulo III. Se ofrece una aproximación de las acciones ejecutadas mediante los vectores de IED y deuda externa para impulsar un cambio en la política económica nacional, mantener un flujo constante de recursos hacia el norte y garantizar la expansión geopolítica en espacios geoestratégicos para enfrentar el conflicto por la hegemonía mundial.

El Capítulo IV ofrece un acercamiento sobre el significado estratégico de la IED y de la deuda externa en el actual escenario de conflicto mundial, donde la decadencia de EE. UU., derivada de la hiper financierización en *Wall Street* y sus burbujas especulativas recurrentes, de su falta de competitividad industrial, en máquinas herramientas, nuevas tecnologías y en las nuevas formas de guerra, pero sobre todo en su clase dirigente que no ha podido reorientar el rumbo y la visión de futuro, han orillado a que esta nación geopolitice las relaciones económicas internacionales; es decir, al no tener herramientas para competir económicamente, se decantan por las acciones militares. De esta forma, se ofrecen en las conclusiones algunas líneas de acción estratégicas que podrán ser ejecutadas en la H. Cámara de Diputados como medidas para resarcir la dominación en el pensamiento estratégico que padecemos y que se expande como un virus.

La investigación que ahora presento traza las líneas preliminares de futuras investigaciones que profundizarán en el fenómeno de estudio en el siglo XXI y se fundamenta en un pensamiento que evita el gran erial intelectual de nuestra sociedad, esa que abandonó la necesidad de construir un futuro común y vive de antiguas épocas gloriosas. Es imperativo que se reformule la Gran Estrategia Nacional para con ello construir una nueva sociedad en la madura realidad planetaria que vemos avanzar ante nuestros ojos.

II. DELIMITACIÓN HISTÓRICO-CONCEPTUAL DE LA DEPENDENCIA ESTRATÉGICA

En un exceso de cumplimiento de su deber, el Comodoro Thomas Ape Jones, entre el 19 y el 22 de octubre de 1842, sitió, invadió y ocupó el puerto y la ciudad de Monterrey, California. Al mismo tiempo, el capitán del barco *La Aurora* invadió la ciudad de San Diego. Ambos personajes alegaron ante una corte militar que actuaron bajo el supuesto del cumplimiento de su deber y en función de los *rumores* sobre el inicio de la guerra entre México y EE. UU. La corte militar estadounidense que los juzgó resolvió que se extralimitaron en sus funciones, pero nunca fueron sancionados.[5]

Acontecimientos como estos advierten desde hace casi 180 años sobre los fines expansionistas de nuestro vecino del norte que, con el devenir del tiempo, se profundizaron y perfeccionaron hasta realizar una invasión directa del territorio nacional (1846-1848) y un sin número de actos de sabotaje, ocupación, bombardeo, amenazas y un largo etcétera hasta finalizar la Segunda Guerra Mundial, cuando se consolidaron como el poder hegemónico en el mundo occidental. Después de 1945, y al calor de la Guerra Fría y la amenaza de una guerra termonuclear final, el proceso de expansión continuó por otros medios más sutiles y dinámicos, pero siempre desde la perspectiva del reconocimiento explícito de su relativa debilidad inherente en términos poblacionales y de abastecimiento de recursos naturales frente a sus competidores hegemónicos anclados en el gran macizo euroasiático.

En el capitalismo, los recursos naturales solo son útiles en un proceso de esfuerzo productivo (industrialización), por lo que es imprescindible que sean extraídos y usados en el menor tiempo y costo posible, con recursos humanos desvalorizados y con encadenamientos productivos tecnificados hacia adelante y hacia atrás, es decir, buscando

5 SELSER, Gregorio, *Crónica de las intervenciones extranjeras en América Latina*, México, UNAM, 1994, t. I 1776-1848, pp. 245-250.

su perfeccionamiento potencial.[6] Resulta crucial comprender que el sistema mundo[7] contemporáneo se basa en principios del uso extensivo e intensivo de los recursos naturales para el proceso de producción de mercancías, engranados particularmente con la industrialización civil y militar. De manera específica, desde el inicio de la revolución industrial[8] la quema de combustibles fósiles ha condicionado los procesos de expansión y contracción económicas tanto a niveles locales, nacionales y, sobre todo, internacionales.

La particular configuración que adoptó el sistema mundo desde el siglo XIX es el resultado del acceso de las diferentes naciones a materias primas críticas y necesarias para el esfuerzo productivo, situación que llevó a las potencias europeas en expansión y EE. UU., a buscar, allende sus fronteras, vastos yacimientos de recursos y apropiárselos para garantizar el proceso de ascenso hegemónico. Los elementos definitorios para el acceso, explotación, desarrollo, alcances y límites de los recursos naturales en el planeta son la lucha por la hegemonía mundial en el mundo post-westfaliano y las contradicciones internas en el capitalismo contemporáneo. Estos, sin embargo, también son condicionantes fundamentales para el desarrollo de las naciones y los elementos que definen los escenarios de beligerancia.

En la etiología de la guerra, el poder nacional queda circunscrito al relativo avance tecnológico, a la cohesión interna con relación a objetivos comunes, a la conducción política y militar, al abastecimiento irrestricto de bienes materiales para la reproducción de los combatientes y la población que soporta el esfuerzo productivo para la guerra; en otras palabras, la garantía para la sobrevivencia de un Estado a lo largo del tiempo se encuentra en relación directa con el mantenimiento del poder nacional en un momento determinado y su engrandecimiento en el mediano plazo. Por ello, el triunfo y la sobrevivencia de los Estados y sus

6 CORIAT, Benjamin, *Ciencia, técnica y capital*, España, Hermann Blume Ediciones, 1976, pp. 14-123.

7 WALLERSTEIN, Immanuel, *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*, Madrid, Siglo XXI, 2005, pp. 35-80.

8 HOBSBAWN, Eric, *La era del capitalismo*, España, Guadarrama/Punto Omega, 1981, pp. 20-150.

poblaciones depende de la posesión –propia o ajena– de los recursos científicos, industriales y naturales disponibles, todo lo cual permite garantizar su superioridad en cualquier escenario. En sentido inverso, la desventaja relativa que supone la ausencia, despojo u otorgamiento de las variables que definen el poder nacional, crean escenarios de extrema vulnerabilidad y colocan a las organizaciones sociales (sin importar su régimen político) en procesos que llevan a niveles de vida más bajos, acostumbrando a sus poblaciones a sufrimientos.[9]

Ya en el ocaso del largo siglo XIX, la explosiva conflictividad intercapitalista cobró nuevos bríos con los descubrimientos científicos y tecnológicos (Segunda Revolución Industrial) en campos como la industria química o la medicina, en la sistematización de mejoras en los procesos productivos como el fordismo y el taylorismo, en la implementación de dichos avances científicos en el desarrollo y aplicación de nuevos materiales como el acero, el uso masivo de energéticos como el petróleo y el gas, así como de la electricidad; nuevos mecanismos multimodales de transporte como el avión, automóviles y camiones, además de las mejoras técnicas desplegadas en los ferrocarriles y los barcos; y finalmente la revolución en los procesos telecomunicativos derivados de la radio y el teléfono.

Si bien el sistema de producción y reproducción capitalista tiene como base las ideas de progreso y libertad, estas se encuentran históricamente determinadas por los grupos de poder dominantes aglutinados al interior de los Estados, cuyos procesos de gestión (de su manutención como clase privilegiada) tienen diversos gradientes y etapas de despliegue como acción ofensiva, pero también buscan evitar el proceso inherente en el que se encuentran viviendo, a saber, la decadencia.[10] Lo anterior significa que en el largo proceso de desarrollo y manutención de la supremacía mundial, diversas naciones han creado y desplegado planes y programas con el objetivo de garantizar dicha supremacía y

9 Para una explicación detallada de la idea de poder nacional. *Cfr*. LIDDELL HART, Basil H., *La defensa de Europa*, México, Ediciones Ateneo, s. f., pp. 31-258.

10 HERMAN, Arthur, *La idea de decadencia en la historia occidental*, España, Editorial Andrés Bello, 1998, pp. 80-134.

evitar su ocaso civilizatorio en la forma de contradicciones dialécticas.[11]

En última instancia, se trataría que los competidores capitalistas tomaran decisiones que los condujesen a un accionar particular, que pudiera ser un escenario de guerra cuya escalabilidad iniciaría en el ámbito de la diplomacia (incluyendo la parlamentaria), desarrollo cuyas primeras paradas serían los foros de discusión multilateral y bilateral, paneles de discusión y diferendos en el seno de organismos internacionales, contenciosos diplomáticos, contención política en organismos multilaterales (por ejemplo en la ONU después de 1945) y que eventualmente desembocarían en movilizaciones militares que ensanchan la incertidumbre asociada a todo proceso social, pero con la particularidad de que en este proceso se ponen en juego las vidas de seres humanos.

Es en estos procesos de escalabilidad de la violencia, cuyos motivos abstractos y concretos invocan la necesidad imperiosa de dar respuestas mediante la comprensión y disolución de los nudos de interés que se encuentran debajo de la línea de flotación de los graves problemas de hambruna, pobreza y subdesarrollo que se viven en México actualmente, donde se tienen que establecer mecanismos para detenerlos a partir del despliegue de la diplomacia parlamentaria, de otra manera nos encontraríamos en algunos de los escenarios creados por Tzun-Tzu, cuando al enemigo se le acorrala, entre muchas opciones, tendría las de pelear hasta la muerte, permitir su extinción o eventualmente capitular.

1. *EE. UU. y la Alemania nazi como paradigmas conceptuales de la dependencia estratégica*

Si nos apegamos a la historia como una construcción social que se avoca a la comprensión y reconstrucción del pasado, y si en ese camino de comprensión y reconstrucción la investigación se realiza con rigor científico, entonces se devela a la historiografía como la búsqueda de explicaciones de fenómenos altamente complejos y que, por su especifi-

11 BERLIN, Isaiah, *Pensadores rusos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 143-189.

cidad, atiende a los fenómenos del pasado como elementos interpretativos para comprender el presente. Sin embargo, no existe ninguna ciencia social implacable que comprenda la realidad en su totalidad. Al contrario: todas y cada una de ellas tienen sus objetivos y lógicas particulares, pero en su conjunto, todas tienen la misma lógica y objetivo.[12]

Por lo tanto, la historia comparada permite comprender los procesos de cambio y conversión vividos en diferentes sociedades, espacios y en tiempos diferentes. De lo que se trata es de buscar y analizar los referentes empíricos comunes que sobredeterminan los procesos históricos y, de ahí, sacar lecciones para el devenir de las sociedades. De este modo, la dependencia estratégica, en cuanto que concepto científico y categoría analítica, analiza las relaciones de poder asimétrico multifactorial y multidimensional mediante las cuales una nación dominante ejecuta una política para subordinar a una nación dependiente con el objetivo de procurar y mantener un proceso de extracción de excedentes para garantizar su seguridad interna y externa, al tiempo que posibilita la manutención material y emocional de su población para proyectar una política de poder y prevalecer ante los retadores y oponentes del sistema mundo.

Observar la realidad internacional desde la emulación significa dejar de lado el idealismo y las categorías abstractas, y comenzar a entender la realidad a través de evidencia empírica. Se trata, pues, de analizar la ruta geoestratégica desarrollada por las diferentes potencias del sistema mundo y, con ello, diferenciar por qué existen países pobres y países ricos.

De manera preliminar podemos señalar que ningún país rico en el escenario mundial durante los últimos trescientos años ha pasado por una etapa de libre comercio que, sin embargo, luego fue oportuno desarrollar como principio dominante en el sistema. Se trata, entonces, de exportar el pensamiento del libre comercio una vez que se alcanzó un estadio de desarrollo para que le sea favorable al país rico tal orden internacional.[13]

12 FEBVRE, Lucien, *Combates por la historia*, España, Ariel, 1970, pp. 45-123.

13 REINERT, Erik S., *La globalización de la pobreza*, España, Crítica, 2007, pp. 43-231.

Cuando la Alemania nacionalsocialista comenzó en 1934 un proceso de industrialización militarista (fascismo o particularmente llamada nazismo), lo hizo a partir de la estrepitosa derrota sufrida en la Primera Guerra Mundial y, sobre todo, a partir de los acuerdos leoninos que le fueron impuestos por las potencias ganadoras (Gran Bretaña y EE. UU. fundamentalmente). Tal política consistió en utilizar la guerra como un medio de actuación en los planos político y económico internacionales con el objetivo, primero, de establecer un *Lebensraum* (*espacio vital*) centro-europeo que les permitiría a los alemanes desarrollar un poder superior para eventualmente desplegarlo en el continente europeo y dominarlo.[14]

Dentro de los objetivos primarios en el proceso de construcción del *Lebensraum*, los planificadores económicos recomendaron al alto mando militar alemán la búsqueda del aprovisionamiento irrestricto de materias primas críticas y necesarias para el esfuerzo de industrialización, ya que eran escazas o inexistentes en suelo alemán, tales como minerales de hierro, petróleo, alúmina, bauxita, caucho natural, cobre, estaño y metales no férricos como el cromo, níquel, manganeso y molibdeno, los cuales son esenciales para los blindajes de los carros de combate entre otros posibles usos.

La dependencia estratégica alemana de recursos naturales condicionó su proceso de industrialización y rearme; además influyó en el rumbo de las operaciones militares por venir (regiones tales como Alsacia y Lorena, pletórica de carbón y minerales de hierro, la región de los Sudetes con una base poblacional de raíces alemanas, así como de importantes industrias de armamentos; y más adelante la ocupación de Escandinavia con importantes yacimientos de minerales ferrosos y no ferrosos; Rumania por sus campos petroleros y, sobre todo, Ucrania por su amplia base agrícola y de hidrocarburos). Asimismo, la estrategia alemana para emprender la guerra y una de sus síntesis estratégicas fundamentales, la *Blitzkrieg*,[15] estuvieron condicionadas por dicha dependencia estratégi-

14 *Cfr*. BEEVOR, Antony, *La Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, Pasado & Presente, 2017, pp. 67-201, y HEIBER, Helmut, ed., *Hitler y sus generales*, España, Crítica, 2005, pp. 256-298.

15 Para una adecuada exposición de la guerra relámpago nacionalsocialista en la esfera geoeconómica y geopolítica. *Cfr*. DEIGHTON, Len, *Blitzkrieg. From the rise of Hitler to the fall of Dunkirk*, United Kingdom,

ca.[16] El conflicto que siguió fue considerado por los planificadores alemanes (principalmente Albert Speer[17] que dirigió el Ministerio de Armamento y Producción de Guerra, y por el general Thomas, quien fue jefe del Departamento Económico y de Armamento del alto mando) como imposible de ganar ante la superioridad en términos de *quantums* de recursos naturales de naciones como la URSS y EE. UU. en un escenario de guerra de largo plazo, por lo que diseñaron una estrategia de producción de armas de amplitud, cuyos coeficientes tecnológicos fuesen superiores y les permitieran ganar en términos de rapidez y agilidad táctica y potencia de fuego concentrada, de tal forma que las bajas infligidas a los enemigos fueran de gran magnitud, en el corto plazo y que el avance veloz de las tropas alemanas no permitiera el reemplazo y aprovisionamiento de nuevos equipos militares enemigos.

Con este escenario de reconocimiento de las vulnerabilidades alemanas y con planes y programas para evitarlas, la Alemania nazi se lanzó a la guerra conquistando toda Europa; pero cuando abandonó esta síntesis estratégica, se vio en el camino hacia su derrota. El caso estadounidense quizá resulte de una mayor amplitud explicativa tanto en su concepción como en su desarrollo, pero su etiología de construcción de un espacio vital nos regresa a la denominada Doctrina Monroe, esgrimida muy temprano (1823) en la historia estadounidense, pero que sintetizó sus fines expansionistas a partir de un proceso de industrialización auto-centrado que necesitaba dé acceso a los recursos naturales estratégicos. De ahí que la *Luisiana Purchase* en 1803 fuera un primer paso esencial para desplegar la política de *golpe y conquista* sobre México entre 1846 y 1848.

El despojo de más de la mitad del territorio mexicano codificado en el Tratado Guadalupe-Hidalgo, permitió que EE. UU. ampliara su frontera agrícola, explotara nuevos recursos minerales, desarrollara los puertos comerciales de la costa del pacífico y reorganizara geoestratégicamen-

Penguin Modern Classics, 2014, Part Three Blitzkrieg: Weapons and Methods.

16 MILWARD, Alan S., *La Segunda Guerra Mundial, 1939-1945*, España, Crítica, 1986, pp. 43-179.

17 SPEER, Albert, *Inside the Third Reich*, United Kingdom, Weidenfield & Nicolson, 2015, Part Two.

te los nuevos espacios conquistados mediante el uso del ferrocarril, todo ello mediante el vehículo financiero que significaba el crédito desregulado e impulsado por el gobierno estadounidense para aumentar el valor de las empresas, el valor y la especulación de la tierra, la creación de nuevos e incipientes monopolios bancarios, financieros, de seguros, ferrocarrileros y, más adelante, energéticos (petróleo, electricidad y carbón), de comunicaciones telegráficas y telefónicas, hasta finalmente poseer más tierras para el trabajo esclavo.[18]

En nuestro país, la derrota militar fue percibida de diferentes maneras. Mientras que Melchor Ocampo escribía sobre la necesidad de defender a la patria mediante una guerra de guerrillas que implicaba armar al pueblo y, con ello, regresarles su soberanía, la elite en el poder acordaba con el ejecito invasor una paz negociada entre *propietarios*. Como señala García Cantú: *Los norteamericanos deseaban más territorios, los mexicanos, conservar los que tenían cultivados por sus peones; la Iglesia, preservar sus vastos dominios y sus prerrogativas políticas, y el ejército, con sus fueros, la facultad de decidir la política del país*.[19]

Si bien las pretensiones de James Polk no acababan con la anexión de Texas, Nuevo México y la alta California, sino que se extendían mediante el derecho de tránsito en el Istmo de Tehuantepec y terminaban en el Tapón del Darién, uno de los elementos que impidieron dichas pretensiones fueron las incipientes revueltas que se organizaron a todo lo largo y ancho del país, aunado al rechazo unánime de la marcha estadounidense por el territorio nacional.

Desde el fin de la guerra, México fue entendido por el *establishment* estadounidense no como una nación independiente, sino como una especie de colonia que tendría que ser madurada y desarrollada para obtener de ella toda su potencia de fecundidad. Por ello, los fines

18 *La esclavitud más que la tierra empobrecida, era la verdadera riqueza. En Luisiana se había organizado una sociedad señorial basada, como la de Grecia, en la propiedad de los seres humanos. Los dueños de más de cien esclavos, unos 2000, eran los señores; después de ellos, había 200,000 dueños de veinte a cien esclavos; otros 300,000 eran amos de diez a veinte negros y, por último, 1,400,000 poseían de uno a diez esclavos. En 1850, el valor total de los esclavos se estimaba en más de 16 mil millones de dólares.* GARCÍA CANTÚ, Gastón, *Las invasiones norteamericanas en México*, México, Ediciones Era, 1971, p. 45.

19 *Ibidem*, p. 80.

expansionistas se mantuvieron incólumes y fueron desplegados por otras formas y medios operativos, como el endeudamiento externo, las inversiones condicionadas, las concesiones mineras, de agua, de puertos, en aduanas, etc., todo ello como parte de una nueva estrategia para apropiarse de recursos sin disparar una sola bala, situación que implicaba mantener bajo control al grupo dominante, aquellos a los que los habitantes de la Ciudad de México llamaban *polkos*.

La imposición de condiciones y la firma de acuerdos fueron prerrogativas de los ejércitos triunfantes no solo al momento de acabar el conflicto armado, sino que se prolonga en el tiempo hasta que la nación derrotada logra inhibir a la nación imponente. En enero de 1853 el Congreso de los Estados Unidos amenazó al Estado mexicano con la aprobación de medidas para que el ejército norteño invadiera nuevamente a nuestra nación en el Istmo de Tehuantepec si el 1º de marzo de ese año no se concedían derechos para la comunicación transístmica de la casa Maning Macintoch, Sneider Co.,[20] todo ello en un marco de convulsiones internas que incluso anunciaban una posible disolución nacional.[21]

Durante el periodo de guerra civil estadounidense (1861-1865) y en la década siguiente, EE. UU., se vio envuelto en conflictos internos y en una gran reestructuración política y económica que, aunado a la declaratoria del presidente Juárez de cancelar el pago de la deuda externa, provocó una reacción europea que en un principio tuvo como objetivo apropiarse de las aduanas en los puertos del Golfo de México. Pos-

20 ITURRIAGA, José E., *México y América Latina. Escritos históricos, México*, H. Cámara de Diputados-Porrúa, 2012, p. 105.

21 Dichas convulsiones pueden ser resumidas así: *Tehuantepec amenazado por el presidente de Estados Unidos Millard Fillmore; Baja California asolada por aventureros del otro lado; Sonora invadida por el romántico y desmelenado Conde Raousset, ayudado por aventureros franceses y yanquis, en conexión con una empresa minera de Arizona; Chihuahua, encabezada por su gobernador, a punto de sublevarse contra la federación e invadida por tribus nómadas de comaches y apaches; Tamaulipas asediado por el condotiero Carbajal con auxilio de bandas de nacionalidad indefinida; otros filibusteros comandados por Canales alentaban el propósito de escindir un nuevo fragmento del suelo mexicano y crear la República de Sierra Madre dentro del actual territorio de Tamaulipas para anexarla, al igual que Texas, a Estados Unidos; Mazatlán, levantado en armas en contra de las disposiciones fiscales de las autoridades estatales; Durango, invadido asimismo por grupos indígenas nómadas; Yucatán, sin apagar aún el rescoldo de la Guerra de Castas; Michoacán, perturbado por el cuartelazo de La Piedad de Cabadas, enderezado en contra del gobernador Ocampo por la legislación reformista que impuso; Guadalajara, precedida de un Plan, se hallaba sublevada en contra del gobernador López Portillo. Ibidem*, p. 94.

teriormente, Francia se aventuraría con 30,000 tropas para consumar la invasión del país. Con Maximiliano como emperador, sus primeras acciones fueron contratar deuda externa con París para pagar el costo de la guerra, situación que a su caída desató fuertes reclamos europeos y mantuvo a México fuera de los circuitos financieros de crédito, un proceso iniciado desde 1830 y que continuó hasta la década de 1880 cuando el gobierno de Porfirio Díaz implementó una nueva estrategia de financiamiento público.

La deuda externa –uno de los principales vehículos de penetración extranjera desde la guerra de Independencia hasta la Revolución Mexicana– permitió mediante diversas modalidades que el financiamiento público fuera controlado desde el exterior, que se hipotecaran los ingresos aduaneros y mineros, que ante la insuficiencia crónica del Estado mexicano de recursos dinerarios se emprendiera un proceso de canje de bonos del gobierno por tierras públicas y que el endeudamiento interno con la iglesia católica y con la banca privada creciera exponencialmente, todo lo cual comprometió la toma de decisiones políticas y económicas.[22] Iniciada la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911), el proceso cobró nuevos bríos con los subsidios gubernamentales para financiar el tendido de la red de ferrocarriles nacionales.[23] En 1914, mientras se desarrollaba el movimiento revolucionario, la deuda externa del gobierno federal se estimó en 300 millones de dólares, y otros 300 millones de dólares más en bonos colocados con inversionistas extranjeros a nombre de Ferrocarriles Nacionales. Las tasas de interés promediaban el 5%, lo que representaba cerca de 30 millones de dólares de pago mensual de intereses y otros 4 millones de dólares aproximadamente

22 LUDLOW, Leonor y MARICHAL, Carlos, "La deuda pública en México en el siglo XIX: El difícil tránsito hacia la modernidad", en CÁRDENAS, Enrique, compilador, *Historia Económica de México*, México, FCE, 2004, El Trimestre Económico número 64, tomo 2, pp. 184-200.

23 *[...]entre 1881 y 1885 la Secretaría de Fomento entregó aproximadamente 23.5 millones de pesos a manera de subsidios a las diversas líneas ferroviarias en proceso de construcción. A esta enorme suma habría que agregar la entrega por la Secretaría de Hacienda de 10 millones de pesos en bonos en 1883-1884 para el mismo propósito: de acuerdo con la Tesorería, en ese año se entregaron 3.2 millones de pesos para el Ferrocarril Central; 1.6 millones para el Ferrocarril de Chihuahua; 3.8 millones para el Ferrocarril Nacional; 1.3 millones para el Ferrocarril Guaymas, y 470,249 pesos para el Ferrocarril Mexicano... de los 4850 kilómetros de vías tendidas entre 1880 y 1884 fueron costeados con los subsidios gubernamentales*, *Ibidem*, p. 195.

por concepto de amortización. Con ello, el siglo XX mexicano quedó signado por el lastre estratégico que significa la deuda externa, situación que pudo ser revertida parcialmente durante el periodo del desarrollo estabilizador (1940-1982). No obstante, en 1983 se regresó a la antigua estrategia en una forma de neoporfirismo anclado en la idea de libre comercio y con reformas estructurales que restringieron la acción estratégica del Estado mexicano, teniendo como premisa la atracción de inversión extranjera directa para explotar libremente los recursos nacionales del país (sobre todo aquellos en los que EE. UU. es deficitario) y con esas divisas pagar el servicio de la deuda externa a aquellos acreedores que financiaban la inversión extranjera directa.

A. *La noción de espacio vital en la alemania nazi*

La literatura que aborda el tema de la Segunda Guerra Mundial es sumamente prolífica, sobre todo a partir de 1991 cuando se tuvo acceso a los vastos archivos históricos de la URSS y la documentación desclasificada estadounidense. La mayoría de ellos, empero, retratan dicha guerra como un fenómeno donde combatientes jóvenes con extremado valor y arrojo pelearon contra un enemigo que encarnaba los principios más necrófilos y reaccionarios de la especie humana. No faltan razones para concebir aquella masacre de seres humanos como una verdadera carnicería de jóvenes, pero la historia occidental se ha encargado de mitificarla, de convertir sus elementos definitorios en leyenda y a la clase dirigente que enfrentó la expansión del mal encarnado en el nazismo en verdaderos apóstoles del mundo libre y la democracia.[24]

Pero la realidad histórica es un tanto diferente. Uno de los grandes problemas que subyacen en la discusión sobre la guerra y la paz en el orden internacional es el denominado pacifismo jurídico, es decir, aquella teoría que orienta sus esfuerzos a consolidar una paz duradera o, en el

24 *Cfr*. entre otras investigaciones a: WIEVIORKA, Olivier, *Historia del desembarco de Normandía*, España, Tempus, 2008, pp. 42-189; BEEVOR, Antony, *Stalingrado*, España, Crítica, 2000, pp. 56-211; WELLER, George, *Nagasaki. Las crónicas destruidas por MacArthur*, España, Crítica, 2001, pp. 250-281; HASTINGS, Max, *La guerra de Churchill. La historia ignorada de la segunda guerra mundial*, España, Crítica, 2010, pp. 176-290.

sentido de Kant, la paz perpetua.[25] En este sentido, no puede reconocerse como una paz duradera la que emanó de una imposición imperial ni mucho menos de frágiles equilibrios entre potencias dominantes, porque ello implicaría un sometimiento de diversas naciones a un hegemón internacional. Domenico Losurdo[26] nos habla de cinco periodos bien definidos donde el ideal de un mundo libre de guerra y violencia se ha esgrimido como política mundial. La que nos interesa es la última etapa que inició con el ingreso de EE. UU., en la Primera Guerra Mundial después de un amplio adoctrinamiento ideológico de su población, lo que permitió a Woodrow Wilson (1913-1921) declarar la guerra en la búsqueda de la paz definitiva, que conseguirían después de la victoria en la Guerra Fría y el advenimiento de la contrarrevolución neoconservadora.[27]

Esta idea de paz definitiva permeó ampliamente en el tándem dirigente anglosajón al momento de imponer los Tratados de Versalles, medio operativo para desintegrar al Imperio Otomano y condenar a Alemania a la condición de nación paria en Europa. Como potencia mundial ganadora de la Gran Guerra, EE. UU., impuso condiciones en el escenario internacional, proscribiendo las manifestaciones político-ideológicas que se opusieran a su propio expansionismo, al ideal de la sociedad democrática y a la economía de libre comercio. Sin embargo, esta política rápidamente mostró sus límites, ya que sus propios procesos económicos de crecimiento basados en el crédito desregulado crearon las condiciones para la posterior crisis sistémica de 1929 que, entre otros fenómenos, engendraría la semilla del fascismo y nazismo

25 KANT, Immanuel, *Sobre la Paz Perpetua*, España, AKAL, 2012, pp. 20-46. También se pueden consultar discusiones alrededor de este concepto en su libro *La metafísica de las costumbres*, España, Tecnos, 2008, parágrafos 53, 54, 61 y 62, https://losapuntesdefilosofia.files.wordpress.com/2017/09/kant-la-metafisica-de-las-costumbres-editorial-tecnos.pdf

26 LOSURDO, Domenico, *Un mundo sin guerras. La idea de paz, de las promesas del pasado a las tragedias del presente*, España, El Viejo Topo, 2016, pp. 151-322.

27 Las cuatro primeras fases señaladas son las que empiezan en 1789 con la esperanza de un nuevo arreglo post-monarquías y que termina con las guerras napoleónicas (Francia); la segunda cuando la Santa Alianza se apropia de la idea de paz perpetua e implementa guerras en su nombre (Austria); la tercera fase cuando la ampliación del comercio internacional al calor de la revolución industrial hace creer que la nueva realidad económica traerá una época de prosperidad que, sin embargo, volteó la mirada a los procesos de conquista colonial y las masacres resultantes (Inglaterra); y la cuarta fase fue inaugurada con la Revolución Bolchevique que planteó el fin del capitalismo y el acaecimiento de la consecuente paz socialista. *Cfr*. LOSURDO, D., *op. cit*.

europeos, por lo que la supremacía en el mundo occidental tuvo que dirimirse en la Segunda Guerra Mundial y a nivel planetario con la detonación de las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki.

La crítica frontal al pacifismo jurídico occidental por parte de la elite intelectual conservadora alemana surgió como una respuesta a los agravios infligidos a la población teutona cuando se implementaron los acuerdos de Versalles, los cuales partieron de la premisa con la que se argüía que el tránsito de la *pax británica* a la *pax americana* ya había ocurrido y cuyo marco referencial era la Doctrina Wilson de la paz definitiva que postulaba la hegemonía estadounidense y se arrogaba el pretendido poder de policía internacional que había iniciado con la defensa del continente americano a través de la Doctrina Monroe.

La *pax americana* dio inicio con la compra de las islas Vírgenes a Dinamarca, manteniendo y reforzando el control sobre Cuba, Haití y el mediterráneo americano con la anexión de Puerto Rico, el envío de tropas a puertos mexicanos y la invasión de República Dominicana, acciones todas ellas que reflejaban el doble rasero de la política exterior estadounidense, es decir, una paz definitiva para el mundo civilizado occidental con dominio financiero y guerras coloniales en contra de los barbaros, los extranjeros y los latinoamericanos, o sea, todos aquellos *ajenos a la raza blanca por tener sangre mezclada e híbrida, e incluso miembros de una raza más próxima a la bestia feroz y al salvaje que al hombre civilizado.*[28]

A fuer de buen racista, Wilson[29] no se detuvo en sus insultos a los latinos, a los *negros* o a los asiáticos; también se enderezaron hacia

28 LOSURDO, Domenico, *Contrahistoria del liberalismo*, España, El Viejo Topo, 2007, pp. 23-349.

29 *Eran los años en que cundía en los círculos dirigentes estadounidenses la idea de que los pueblos de América Latina eran tan incapaces de gobernarse como <los salvajes de África> y los negros en general, incluidos los afroamericanos. El propio Wilson pensaba así. Cuando empezó su carrera política, en el Sur del que procedía las bandas del Ku Klux Klan aterrorizaban a los negros. Pero el futuro presidente demócrata no intervino a favor de los segundos; lejos de eso, en un artículo publicado en el Atlantic Monthly en enero de 1901 lanzó una requisitoria contra las víctimas, afirmando que los <negros> están <excitados por una libertad que no comprenden>, son <insolventes, agresivos, vagos y ávidos de placeres>. En todo caso <la súbita y absoluta emancipación de los negros> había sido una catástrofe, pues se había creado una situación <muy peligrosa> que <las asambleas legislativas del sur> (es decir los blancos) debían enfrentar con <medidas extraordinarias> (la desemancipación, los linchamientos y el terror). Wilson defendía con tanto ardor la causa de la white supremacy que cuando llegó a la Casa Blanca se dedicó a endurecer el régimen de discriminación contra los negros vigente a escala federal.* LOSURDO, Domenico, *Un mundo sin guerras...*, *cit.*, p. 247.

aquellas naciones no anglosajonas, a las cuales no se les aplicaría una guerra colonial, sino instrumentos económico-financieros de dominación: *Cuando acabe la guerra podremos someterles a nuestro modo de pensar porque ellos, entre otras cosas, estarán financieramente en nuestras manos*.[30] Claro está que ese modo de pensar escapaba a lo puramente económico y se sumergía en la construcción de un nuevo orden internacional que debió ser erigido mediante un sistema jurídico-político favorable a la potencia dominante, que restringía el ascenso de naciones retadoras y sometía a los países *barbaros* a la condición de *repúblicas bananeras*, o sea, meros proveedores de las materias primas necesarias para el esfuerzo productivo, fundamentalmente del complejo bélico-industrial.

Las guerras, invasiones y genocidios coloniales desatados por la dupla anglosajona EE. UU.-Gran Bretaña fungieron como modelo ideológico y práctica imperialista para los alemanes que soñaban con su propio imperio colonial en Europa oriental, un proceso que comenzó a institucionalizarse con el ascenso de Adolf Hitler al poder en 1933.[31] Las primeras tareas del Tercer Reich se enfocaron a emular la política económica estadounidense y a rechazar jurídicamente el estamento doctrinario de Versalles codificado en la Sociedad de las Naciones, sobre todo de los artículos 21 y 22 que garantizaban el orden de legitimidad jurídica de la Doctrina Monroe y permitían que las naciones desarrolladas tuvieran *mandatos* y la *sagrada tarea* de procurar bienestar a las naciones débiles, ya que éstas no estaban a la altura de las naciones civilizadas.[32]

30 KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, Nueva York, Simon & Schuster, 1994, p. 224, citado en Losurdo, Domenico, *Un mundo sin guerras..., cit.*, p. 248.

31 BURLEIGH, Michael, *El Tercer Reich*, España, Taurus, 2002, pp. 57-371.

32 *Artículo 21. Nada en este pacto debe considerarse que afecte la validez de los compromisos internacionales destinados a asegurar el mantenimiento de la paz, tales como los tratados de arbitraje o las inteligencias regionales como la doctrina de Monroe.*
Artículo 22. A las colonias y territorios que, a raíz de la reciente guerra, han cesado de hallarse bajo la soberanía de los Estados que lo gobernaban anteriormente y que son habitados por pueblos aún incapaces de regirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno, deberá aplicarse el principio de que el bienestar y el desarrollo de esos pueblos constituyen una misión sagrada de civilización, y deberán ser incorporadas en el presente pacto garantías para el cumplimiento de dicha misión. El mejor método para realizar prácticamente este principio consiste en confiar la tutela de

La paz cartaginesa impuesta a Alemania que buscaba la paz definitiva no fue asimilada por las naciones triunfadoras, como Francia (1920) y Gran Bretaña que se encargaron de invadir, bombardear y despojar a numerosas naciones de Medio Oriente (Libia, Siria, Egipto, etc.).[33] Esas aventuras coloniales reforzaron el pensamiento conservador alemán acerca de la necesidad de prepararse para una guerra futura que sirviera para solucionar sus problemas económicos en el largo plazo o, en otros términos, hacer uso de la guerra como instrumento de acción económica y política.[34] Así, construyeron sus propias teorías para defender su accionar en el terreno de la política económica. Se trataba de justificar las motivaciones internas (expansionismo) en el ámbito internacional, teniendo como fundamento la doctrina de la *Grossraumwirtschaft* (economía de las grandes áreas) para su despliegue en el escenario europeo.

---

esos pueblos a las naciones adelantadas que, gracias a sus recursos, a su experiencia o a su posición geográfica, son las más indicadas para asumir esa responsabilidad, y que consientan en aceptarlas: dicha tutela debería ser ejercida por esas naciones en calidad de mandatarios y en nombre de la Liga. El carácter del mandato deberá diferir según el grado de desarrollo del pueblo, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas y toda otra circunstancia análoga. Ciertas comunidades que pertenecían antes al Imperio otomano, han alcanzado un grado de desarrollo que hace posible el reconocimiento provisorio de su existencia como naciones independientes, a condición que los consejos y la ayuda de un mandatario guíen su administración hasta el momento en que sean capaces de conducirse solas. Los deseos de esas comunidades deberán ser tomados en especial consideración para la elección del mandatario. El grado de desarrollo en que se encuentran otros pueblos, especialmente los del África Central, exige que el mandatario asuma la responsabilidad por la administración del territorio bajo condiciones que, con la prohibición de abusos tales como el comercio de esclavos, el tráfico de armas y del alcohol, garanticen la libertad de conciencia y de religión, sin otras limitaciones que las que puede imponer el mantenimiento del orden público y la moral, así como la prohibición de establecer fortificaciones o bases militares o navales y de la instrucción militar de los indígenas para otros fines que los de policía y defensa del territorio; bajo condiciones también que aseguren a los otros miembros de la Liga condiciones de igualdad para los intercambios y el comercio. Existen por fin territorios, tales como el Sudoeste africano y ciertas islas del Pacífico austral, que, debido a su escasa población, a su superficie reducida, a su alejamiento de los centros de civilización, a su contigüidad geográfica con el territorio del mandatario, y otras circunstancias, no podrían ser mejor administrados que bajo las leyes del mandatario, como parte integrante de su territorio, con sujeción a las salvaguardias previstas más arriba en interés de la población indígena. En todo caso de mandato, el mandatario deberá presentar al Consejo un informe anual referente a los territorios a su cargo. El grado de autoridad, contralor o administración que ejercerá el mandatario deberá, si no hubiese sido convenido previamente por los miembros de la Liga, ser definido explícitamente en cada caso por el Consejo. Se constituirá una comisión permanente para recibir y examinar los informes anuales de los mandatarios y para aconsejar al Consejo en todos los asuntos referentes a la observancia de los mandatos. SOCIEDAD DE LAS NACIONES, *Pacto de la Sociedad de las Naciones*, 1919, https://www.dipublico.org/3485/pacto-de-la-sociedad-de-naciones-1919/.

33 LINDQVIST, Sven, *Historia de los bombardeos*, España, Océano/Turner, Armas y Letras, 2002, entrada 54, 32 y 83.

34 MILWARD, Alan S., *op. cit.*

La etiología de las grandes áreas (*Grossräume*) se ancló en la idea de que la época del liberalismo, signada por el crecimiento del comercio internacional y la disminución de los aranceles, había terminado, así como en la concepción del Estado nación. Por lo tanto, se tenía que dar paso a unidades geográficas y económicas perfectamente diferenciadas: tales zonas proporcionaban un mercado más amplio, en un momento en que la demanda decrecía y podían satisfacerla con sus propios recursos y su potencial productivo, por lo que las soluciones pensadas desde el liberalismo –que tenían como fondo incentivar el comercio internacional– solo servirían en el corto plazo y resultaban insuficientes. Entonces, la solución a largo plazo sería *la reordenación del mapa mundial en áreas económicas <naturales> de mayor tamaño. Tanto Estados Unidos como la Unión Soviética representaban esa clase de unidades. Alemania también tenía su propia <área económica amplia> que debía reclamar entonces.*[35]

La especialización productiva al interior de la gran área sería el medio operativo de la división internacional del trabajo, de tal suerte que regiones específicas serían remodeladas para aprovechar sus ventajas comparativas (relativa abundancia de recursos naturales y mano de obra calificada), reservando la producción manufacturera y los espacios de desarrollo tecnológico e innovación a Alemania. El espacio vital (*Lebensraum*) constituía una unidad política, económica y cultural perfectamente delimitada, mientras que las zonas periféricas de la gran área serían las proveedoras de insumos, materias primas y mano de obra, ya que se pensaba que dichas poblaciones eran *no-aptas racialmente* para ninguna actividad económica más compleja en términos de generación de valor.[36]

La doctrina nacionalsocialista alemana de las Grandes Áreas –inspirada a semejanza de los principios enarbolados por Alexander Hamilton, James Monroe y Woodrow Wilson– se fundamentó en una sólida economía comercial, un proceso de industrialización basado en el

35 *Ibidem*, p. 20.

36 TRAVERSO, Enzo, *La violencia nazi. Una genealogía europea,* Argentina, FCE, 2003, pp. 49-176.

desarrollo de nuevas manufacturas y máquinas herramienta, y en un banco central robusto capaz de fondear el esfuerzo productivo.

Estas ideas fueron desarrolladas por Hamilton como recomendación al Congreso estadounidense en su calidad de primer Secretario del Tesoro a través de su célebre Informe sobre las Manufacturas de 1791,[37] anunciaban la imperiosa necesidad de fomentar la transformación de EE .UU., en una potencia económica y militar mediante un proceso de industrialización basado en la creación de manufacturas con alto valor agregado y de barreras proteccionistas para las nacientes industrias en contra de las manufacturas europeas. De ese modo, la nación estadounidense dejaría de ser exportadora de materias primas, pues de lo contrario, y siguiendo las recomendaciones de los jeffersonianos, se convertirían en la más grande *república bananera* de la historia.[38]

La perspectiva económica vista a través del prisma expansionista estadounidense fue reflexionada y emulada por Hitler:

> El gran éxito de los estadounidenses consiste esencialmente en el hecho de que producen tanto como nosotros con dos tercios menos de mano de obra. Nosotros siempre hemos estado hipnotizados por la consigna: <la destreza del obrero alemán>. Procuramos convencernos de que así conseguiríamos un resultado insuperable. Se trata de un farol del que nosotros mismos somos las víctimas. Una prensa gigante moderna trabaja con una precisión que supera forzosamente el trabajo manual (...). En los Estados Unidos todo se hace a máquina, así que pueden emplear a verdaderos cretinos en las fábricas. Los trabajadores no necesitan formación especializada y, por lo tanto, son intercambiables. Tenemos que fomentar y desarrollar la fabricación de máquinas herramienta.[39]

37 HAMILTON, Alexander, *Report on the Subject of Manufactures (final version)*, Philadelphia, December 5, 1791, https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-10-02-0001-0007.

38 SAXE-FERNÁNDEZ, John, *et al., Globalización, imperialismo y clase social*, Argentina, Grupo Editorial Lumen Humanitas, 2001, pp. 7-32.

39 BURLEIGH, Michael, *op. cit.,* pp. 772 y 773.

En 1936, la política económica alemana destinó ingentes cantidades de dinero, a través del gasto público, para la creación de una economía con pleno empleo y la generación de altos niveles de producción en un entorno económico internacional deprimido. Asimismo, se establecieron controles al comercio, a los pagos internacionales, a los salarios y a los precios y, sobre todo, las inversiones tuvieron como destino la producción de materiales de importancia estratégica para la guerra, tales como los combustibles, el caucho y el aluminio, todos ellos con precios superiores a los encontrados en los mercados internacionales. Se trataba, pues, de evitar la dependencia estratégica en el proceso de industrialización y rearme para que después, en el transcurso de la guerra, las inversiones se destinaran a otros rubros una vez que los recursos críticos extranjeros hubieran caído en sus manos.

El consenso interno tanto en la Alemania nazi como en el proceso de expansión estadounidense resultaba crucial, de ahí que se afianzaran nuevas redes de control político y económico con el empresariado de sus respectivos países. La finalidad era construir monopolios agrícolas, industriales, bancarios y financieros que impulsaran el crecimiento económico y proyectaran los intereses nacionales allende sus fronteras. El llamado capitalismo monopolista de Estado[40] se manifestó en el control de los mercados internos y externos mediante el imperialismo sostenido con el apoyo estatal y mediante el alineamiento de los intereses político-económicos del empresariado y la clase social dominante. De esta forma, empresas como el CitiBank (1812), Wells Fargo (1852), la Standar Oil (1870) o IG Farben (1925) y Volkswagen (1937) fueron piezas centrales de la expansión capitalista de EE. UU. y Alemania.

La implementación de la Doctrina Monroe y de la *Grossraumwirtschaft* implicaba la expansión más allá de las fronteras de EE. UU. y Alemania, respectivamente, por lo que el único medio posible para conseguirlo era la guerra y la conquista. EE. UU., fue pionero en estos procesos, mientras que los alemanes perfeccionaron la maquinaria de

40 *Cfr.* MANDEL, Ernest, *El capitalismo tardío*, México, Editorial Era, 1979, pp. 35-129.

producción de muerte y avanzaron en lo que respecta a la justificación jurídica[41] de sus fines expansionistas. Sin embargo, la experiencia de la Segunda Guerra Mundial permitió al *establishment* de EE. UU., perfeccionar sus procesos expansivos con una potencia nunca antes vista en la historia mundial, aunado a la emulación de varias políticas económicas nazis junto con el chantaje nuclear en el marco de la Guerra Fría que mantuvo en vilo la existencia de millones de especies que habitan nuestro planeta, fue lo que consumó el destino manifiesto de aquellos peregrinos ingleses en el nuevo continente: estamos llamados por la providencia para llevar paz y armonía al mundo.[42]

III. DE LA CONSOLIDACIÓN HEGEMÓNICA ESTADOUNIDENSE A LA DEPENDENCIA ESTRUCTURAL MEXICANA

En el terreno geoeconómico, las variables para comprender la economía internacional recorren el análisis de las corrientes de comercio de bienes y servicios y las exportaciones de capitales entre países, mientras que desde la óptica del libre comercio solo se estudian las relaciones comerciales entre los distintos países y fuera del contexto de los intercambios monetarios. De este modo, son varios los elementos que delimitan el campo de estudio de la geoeconomía contemporánea y algunos de ellos tienen que explicarse a razón del vínculo existente entre las actividades humanas en un entorno social y las relaciones sociales de producción que, en general, regulan la actividad del trabajo humano en la sociedad. Desde el campo de aplicación de la economía política se busca comprender y analizar las complicadas relaciones internaciona-

41 Las argumentaciones jurídicas esgrimidas por la *intelligentsia* alemana para justificar sus fines expansionistas fueron muchas, pero quizá la más sólida explicación la ofreció Carl Schmitt en su amplia crítica al pacifismo jurídico y *al imperialismo anglosajón* o *imperialismo económico-capitalista de estilo americano*, cuyas características las definió como: universalista imperial y con medios de dominación como los instrumentos jurídico-internacionales a través de instituciones y normas, los medios político-culturales y los medios económicos. Para una discusión sucinta, *Cfr.* CAMPDERRICH, Ramón, *La palabra de Behemoth. Derecho, política y orden internacional en la obra de Carl Schmitt*, Madrid, Editorial Trotta, 2005, pp. 145-263.

42 ORTEGA Y MEDINA, Juan A., *Destino manifiesto. Sus razones históricas y su raíz teológica*, México, CONACULTA, 1989, pp. 76-189.

les en el terreno económico, comercial y financiero que constituyen la base material desde donde el Estado hegemónico proyecta su agenda de intereses y, en particular, el interés revelado por integrar económicamente a las naciones periféricas a su gran área de control e influencia.

El mundo actual que nos rodea, signado por la regionalización económica, es un proceso histórico en cuya matriz se ha gestado la hegemonía multidimensional estadounidense (hoy puesta en cuestión por sus retadores hegemónicos: China y Rusia) en los terrenos económicos, políticos y militares. Así también, es el resultado de una específica configuración de fuerzas sociales correspondientes a una particular época con ciertas condiciones de existencia transitoria.[43]

La *Pax Americana* construida desde el siglo XIX y desplegada a partir de 1945, se entiende como una nueva estructura mundial emergida de un proceso histórico cualitativamente diferente de los anteriores porque hubo un cambio en la balanza del poder mundial, un proceso dialéctico entre diversas fuerzas, con nuevos espacios de disputa por la hegemonía,[44] con nuevos movimientos nacionalistas, el resurgimiento de la religión como modo de conflicto y nuevas formas de hacer la guerra, todo ello desde el gran proceso que significó la Guerra Fría.

43 GILL, Stephen, *Power and resistance in the new world order*, England, Palgrave MacMillan, 2003, pp. 22-24.

44 Para entender el concepto de hegemonía desarrollado por Gramsci, es necesario comprender que los bloques históricos dominantes han desplegado diversas estrategias de conquista teniendo como principios el poder, el dominio y la hegemonía. El poder lo entendió como la capacidad de coacción en el escenario internacional que ejerce una nación con relativa superioridad sobre otra; el dominio como la capacidad de ejecutar ese relativo poder nacional superior, y la hegemonía como el control del espacio territorial, de la elite en el poder y de las bases materiales de reproducción de una sociedad. Esto significa que la dialéctica de la hegemonía requiere la aquiescencia del bloque histórico en el poder de la nación subordinada. *Cfr*. GRAMSCI, Antonio, *La política y el Estado moderno*, España, Planeta, 1993, pp. 21-139, y del mismo autor *El Materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, México, Juan Pablos, 1975, pp. 56-97. En el escenario interno la hegemonía es *la capacidad de unificar a través de la ideología y de mantener unido un bloque social que, sin embargo, no es homogéneo, sino marcado por profundas contradicciones de clase. Una clase es hegemónica, dirigente y dominante, mientras con su acción política, ideológica y cultural, logra mantener junto a sí a un grupo importante de fuerzas heterogéneas e impide que la contradicción existente entre estas fuerzas estalle, produciendo una crisis en la ideología dominante y conduciendo a su rechazo, el que coincide con la crisis política de la fuerza que está en el poder*. GRUPPI, Luciano, *El concepto de hegemonía en Gramsci,* México, Ediciones de Cultura Popular, 1978, p. 95.

1. *El desarrollo del espacio vital en América del Norte, 1946-1991*

El conflicto entre el occidente capitalista y el oriente comunista fue una pugna por la supremacía mundial en la cual se utilizaron estrategias multidimensionales, pero nunca un ataque directo que supondría una escalada hasta el conflicto nuclear, como la creación de alianzas regionales, otorgamiento de ayuda militar y económica a los países de las periferias vitales del retador hegemónico, elevadas inversiones dinerarias para el desarrollo de complejos bélicos industriales para la investigación, desarrollo y despliegue de medios de destrucción, acciones de guerra propagandística, despliegue de servicios de espionaje, guerra de guerrillas y guerras internas, dictaduras militares, golpes de estado, asesinatos políticos, espionaje y un largo etcétera. Todos ellos, empero, buscaban otros objetivos codeterminados por la estrategia global, siendo uno de estos objetivos el que EE. UU., hiciera valer su Doctrina Monroe en el hemisferio occidental por diversos medios para garantizar su supremacía económica mediante la creación de Estados clientes en América Latina.

La estrategia implementada por Washington tuvo las siguientes características:

1. En el largo plazo, dar preponderancia a los aspectos económicos sobre los políticos, culturales, militares, etc., y, en particular, la exportación de mercancías y el crecimiento de la IED. Se trataba de garantizar el acceso de las corporaciones multinacionales (CMN) estadounidenses a mercados exclusivos, al tiempo que se restringía mediante acciones diplomáticas el ingreso de empresas de otras naciones. Si bien el periodo conocido como desarrollo estabilizador buscaba el desarrollo autocentrado de nuestro país, nunca se inhibió la entrada de inversiones extranjeras y CMN, sobre todo en aquellos sectores y ramas económicas con coeficientes tecnológicos imposibles de obtener en el corto y mediano plazo por la industria y agricultura nacional. 2. La necesidad de mantener abierto, tanto como fuera posible, el hemisferio para el comercio y las inversiones de las CMN estadounidenses. La competencia con la URSS

propició que en diversas naciones del continente y amplios grupos poblacionales se hiciera atractiva la cosmovisión comunista rusa. Aquello propició la respuesta estadounidense mediante la exportación paulatina de su *american way of life*, fenómeno que construye consumidores y desbroza el terreno para nuevos productos y pautas comerciales. Asimismo, la recurrente práctica del *establishment* de EE. UU., para cooptar a las élites de la periferia, se desplegó a través de técnicas informales de poder y dominio para impulsar su agenda de intereses en la búsqueda de privilegios económicos y comerciales (posteriormente se le denominaron tratados de libre comercio) que, en el fondo, buscaban construir su gran área económica como elemento esencial en el escenario de competencia económica mundial. 3. Lucha competitiva por el dominio del mercado mundial y por el control de las materias primas esenciales. El modo de producción capitalista se trató de ampliar en las zonas de influencia rusa, en el entendido de abrir nuevos mercados y restringir el acceso a los competidores, por lo que el tablero geopolítico y geoestratégico se volvió de alcance global para las dos superpotencias implementando, como ya referimos, estrategias de guerra multidimensional, lo cual permitía afianzar derechos económicos exclusivos en diversos espacios planetarios, consolidar las inversiones de sus CMN y tener acceso irrestricto a los recursos naturales estratégicos. 4. La tendencia inherente del sistema a la concentración de capital y el poder hegemónico en corporaciones gigantes e instituciones financieras mediante el uso de dispositivos de proyección de poder. En los acuerdos de Bretton Woods se definió el sistema económico y financiero internacional, se estableció el patrón oro-dólar, se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) que más adelante mutó en el Banco Mundial (BM). Pero estas mal llamadas instituciones financieras internacionales en realidad han funcionado como dispositivos de proyección de poder internacional. El caso del FMI es paradigmático ya que las decisiones no se toman con igualdad de votos de la totalidad de los integrantes, sino a partir de la cantidad de dinero que se deposita en el organismo (las llamadas *cuotas*, aunque sería mejor llamar a ese sis-

tema de toma de decisiones como *un dólar un voto*). Así, EE. UU. Tiene el 17% de los votos dentro del FMI y México el 2%. Por su parte, el BIRF estuvo diseñado para otorgar préstamos a las naciones arrasadas por la guerra con el objeto de reconstruirlas. Sin embargo, en el marco del Plan Marshall, los préstamos se encontraban condicionados para realizar contratos con empresas estadounidenses –lo que permanece hasta la actualidad–, de tal forma que se facilitó la internacionalización de las CMN estadounidenses, ampliando los monopolios u oligopolios en sectores y ramas industriales como la petrolera, máquinas herramientas y equipo de construcción, sectores automotriz, aéreo y naval, producción de acero, fertilizantes, textiles, etc. 5. La importancia decisiva que se le confiere en el sistema a la producción de nuevas tecnologías. Mientras que las nuevas tecnologías se enfocaron en ampliar los espacios de acumulación, los proyectos de modernización tecnológico industrial se encontraban estrechamente ligados al complejo bélico industrial con el objetivo de subsidiar a las CMN dedicadas a la guerra, arrastrando aquellas orientadas al sector civil para que en el mediano plazo se les transfirieran las tecnologías desarrolladas. Con el estallido de la primera bomba nuclear rusa en 1949, la competencia económica-militar en la Guerra Fría se orientó al desarrollo de vectores de transporte como submarinos, bombarderos estratégicos y misiles de largo alcance, cada uno de ellos con cientos de encadenamientos productivos involucrados en su desarrollo (por ejemplo, las cadenas productivas asociadas a la minería, industria química, electrónica, navegación por sonar, industria eléctrica, astilleros, industria aeroespacial; además, se involucraron a universidades, institutos de investigación y laboratorios públicos y privados). En este sentido, se torna necesario repensar la guerra como un instrumento económico que da impulso a las naciones o como herramienta contracíclica.

Ahora bien, durante este periodo el medio operativo estadounidense para penetrar en la economía mexicana tuvo a la IED como principal eslabón en la conquista de la isla americana, la cual promediaba en México en 1941 aproximadamente $17 millones de dólares (mdd), cantidad pequeña debido a la desconfianza que reinaba entre los inversio-

nistas extranjeros por las reformas estructurales implementadas por el presidente Cárdenas, situación que fue revertida años después cuando en 1950 la IED fue de $124 mdd y veinte años después, en 1970, de $323 mdd. En ese año, el 79% del total de la IED en México fue estadounidense ($255 mdd), lo que da cuenta de la importancia estratégica en el escenario internacional del territorio mexicano, ya que fue dirigida a la minería, servicios públicos y la industria. En el sector industrial, el 73% de la IED ($186.1 mdd) fue orientado a las ramas de productos químicos, aparatos eléctricos y automotores, lo cual permitía satisfacer la demanda interna de bienes de consumo por empresas cuyas casas matriz estaban al norte del río Bravo.

No solamente la IED llegó al país. Con el aval de los gobiernos post-cardenistas, se permitió la entrada de la banca estadounidense y del capital financiero con el fin de impulsar la creación de un mercado de crédito que permitiera la expansión económica. Ello provocó que la deuda externa oficial fuera de $506 mdd en 1950, misma que se elevó a $3,228 mdd en 1970, alrededor de 10 veces más que la IED total en ese mismo año ($323 mdd). Sin embargo, la dependencia estructural de México a los flujos de capital extranjero, junto con los problemas estructurales de la economía para mantener un desarrollo autosostenido, urgían la necesidad de mantener *un flujo continuo de capital extranjero que resultó básicamente norteamericano para sostener el ritmo de crecimiento de la economía*,[45] por lo que al concluir 1970:

> ...el problema de la dependencia de la economía mexicana respecto de Estados Unidos era un hecho obvio y objeto de un intenso debate nacional. Estados Unidos no era sólo la fuente primordial del capital externo que ingresaba a México, sino que el comercio exterior mexicano seguía concentrado en ese país [...] alcanzaba la elevada cifra de cerca de 60 por ciento.[46]

45 MEYER, Lorenzo y VÁZQUEZ, Josefina, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, México, FCE, 2003, pp. 178 y 179.

46 *Idem.*

Aunado a todo lo anterior, dentro de la élite del poder estadounidense se generó un reordenamiento de las prioridades estratégicas a partir de 1941. Con la paz política interna lograda, el grueso de la agenda de intereses se orientó a los asuntos económicos; por lo que las acciones geopolíticas, en primea instancia, estuvieron orientadas a evitar un proceso de industrialización en México porque implicaba un aumento de los aranceles y una política económica proteccionista. Pero esta situación se revirtió cuando observaron acciones concretas del gobierno mexicano para garantizar la industrialización nacional con amplia participación estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial, lo que en los hechos significó un mercado dependiente de las inversiones, manufacturas y tecnologías de EE. UU., y una especialización productiva mexicana que explotaba sus ventajas comparativas como mano de obra barata, exportación de materias primas, productos agrícolas y algunas manufacturas de bajo valor agregado.[47] De esta forma, la dependencia estratégica norteamericana quedaba parcialmente saldada por la aquiescencia del grupo en el poder mexicano para convertir a la nación en un espacio tributario, al tiempo que renunciaba a jugar en el tablero geoestratégico mundial en la búsqueda de una soberanía plena.

El elemento empírico central alrededor de la dependencia estratégica es el siguiente: ante la ausencia de materia prima crítica y mano de obra barata que le permita competir a EE. UU., en el escenario mundial, se recurrió a explotar sus ventajas estratégicas (capital, cantidad y profundidad tecnológica). En detrimento de México y América Latina, se exportó capital vía IED y creó deuda externa mexicana para facilitar la forma de apropiación de los recursos naturales en el territorio nacional.

Algunos datos adicionales ayudan a comprender con mayor profundidad esto. En 1969, el 66.3% del comercio exterior de México se concer-

47 En la década de 1960, el porcentaje de participación de las empresas extranjeras en el valor total de la producción nacional fue de 12.6%, un porcentaje pequeño, pero que si se analiza a profundidad, el destino por ramas de dicha inversión en la década de 1970 revela que el porcentaje de participación de empresas extranjeras en el sector manufacturero (crucial para el desarrollo de cualquier nación) fue de 28%. Más aún, en sectores como el de materiales químicos, equipo y aparatos eléctricos, el porcentaje de control de mercado por parte de inversionistas extranjeros, fundamentalmente estadounidenses, era superior al 50%. *Idem.*

taba con el vecino del norte. Para 1974 había disminuido a 59.4%, aunque al final de esa década había regresado a 66%. Un problema inherente al capitalismo mexicano es el déficit estructural en la balanza de pagos que casi de forma permanente es cubierto por la entrada de remesas de migrantes, IED y turismo. El saldo de este déficit en 1970 fue de $1,000 mdd, y para 1975 fue de $3,722 mdd, lo que produjo una crisis en 1976 y una devaluación del peso respecto del dólar en 50%. El déficit acumulado refleja la vulnerabilidad estratégica de la nación y su alta dependencia del capital estadounidense y de su mercado para las exportaciones mexicanas; en sentido inverso, el constante flujo de capital del sur al norte permitía a las empresas estadounidenses realizar reinversiones, ampliar su planta productiva y obtener contratos o concesiones públicas para la explotación de servicios públicos o recursos naturales en sectores como la minería o la agricultura.

El déficit estructural comercial mexicano obedecía a las condiciones de proteccionismo comercial de las naciones desarrolladas, a la elevada cantidad de insumos con alto valor agregado necesarios para el proceso productivo (máquinas herramienta), la débil competitividad del aparato productivo nacional y al aumento sin control de las importaciones de alimentos que en 1974 ya alcanzaban los $10,449 mdd. Asimismo, el avance de la deuda externa propició la salida de excedentes, en 1971 era de $4,543 mdd y en 1976 fue de $19,600 mdd, un crecimiento de 331%. Así, los tenedores de estos instrumentos de deuda eran banqueros estadounidenses en su gran mayoría y quienes canalizaban los flujos de IED. Pero la desigualdad estratégica se explicita cuando en 1979 el producto interno bruto de México equivalía a 3.7% del estadounidense.[48]

En términos geopolíticos es importante señalar que en 1973, después de una amplia discusión sobre el papel de la IED en el aparato productivo nacional, se promulgó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera,[49] en cuyo espíritu se alojó la concep-

48 *Idem.*

49 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 9 de marzo de 1973, https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1973&month=03&day=09.

ción de promover la mexicanización de una cantidad importante de empresas y regular mediante el otorgamiento de permisos a las empresas que mantuvieran su categoría de extranjeras y que decidieran ampliar o modificar su giro productivo, de tal forma que el conjunto de las actividades relacionadas con la inversión, producción y comercialización que realizaran las CMN en nuestro país, tenían que ser autorizadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, instancia encargada de dar contenido a la ley y vigilar su cumplimiento, al tiempo que se señalaba la obligatoriedad de las CMN para inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Dicha Ley fue mal recibida por los inversionistas y el gobierno de EE. UU., los cuales argüían que dicha normatividad era discriminatoria y limitaba el accionar de las empresas, además de que no se reconocía el *aporte fundamental* de las inversiones norteamericanas en la creación de empleo y bienestar para las familias mexicanas.

La reacción estadounidense fue disminuir el flujo de nuevas IED y no reinvertir las ganancias. Esto fue el resultado de observar una tendencia política del gobierno mexicano para orientar la IED hacia los objetivos de la política económica nacional. Los resultados no se hicieron esperar y en 1981 la IED apenas representó el 20% de la deuda externa. Al cerrarse la llave de la principal fuente de divisas, contraerse la economía estadounidense y ralentizar la llegada de remesas, el modelo de desarrollo estabilizador fue fracturado, desatándose la crisis de la deuda de 1982 y, con ello, la apertura unilateral y el impulso decidido hacia una política económica que privilegió los fundamentales macroeconómicos y el equilibrio fiscal.

Mientras tanto, en el marco de la crisis sistémica de 1973, cuyo detonador fue la Guerra de Yom Kippur, la economía estadounidense comenzó un largo proceso de declive hegemónico que prosigue hasta nuestros días. Este proceso de larga duración, en consonancia con los ciclos económicos Kondratiev, se manifestó durante la década de 1980 en la forma de dependencia a las materias primas.

Cuando nos acostumbrábamos a administrar la abundancia del pe-

tróleo mexicano (López Portillo *dixit*), EE. UU. era deficitario en un 50% del hidrocarburo, 40% del molibdeno y, en mayor o menor medida, del cobre, zinc, hierro, bauxita, plata, paladio, estaño, níquel, bismuto y cobalto, materias que eran obtenidas fundamentalmente de México Colombia, Perú y Venezuela.[50]

La crisis sistémica estadounidense, su relativa falta de competitividad en sectores como la electrónica y los microprocesadores, en las manufacturas, medios de transporte multimodal (camiones, barcos y aviones), telecomunicaciones y transporte civil, y la debilidad monetaria manifiesta en las devaluaciones recurrentes del dólar como mecanismo para garantizar competitividad de sus exportaciones y como herramienta para exportar inflación y pobreza, fue la amalgama que creó las condiciones propicias para un viraje estratégico multidimensional de gran calado. Así se desplegó una política masiva de inyección de gasto público para subsidiar a las CMN en el marco de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE),[51] al tiempo que se exigió la desregulación de los mercados internacionales. Lo que se intentaba era desplegar la vieja idea de proteccionismo para la economía estadounidense y el libre comercio para sus socios y/o competidores.

Tal política surtió el efecto esperado y el gasto público funcionó como herramienta contracíclica, lo que se comprobó con las altas tasas de crecimiento y prosperidad que se observaron en la década de 1990 durante el gobierno de Clinton. La buena década estadounidense fue

50 KLARE, Michael T., *Guerra por los recursos*, España, Urano, 2003, pp. 47-148.

51 También conocida como Guerra de las Galaxias, inyectó alrededor de 1 billón de dólares a partir de 1983 en sectores básicos altamente vulnerables ante la competencia externa como supercomputadoras, *software* y microprocesadores. Este programa militar estaba compuesto por cinco subprogramas que en su conjunto redefinirían los campos de acumulación en la década de 1990 y la primera del siglo XX: 1. Rastreo vía satélites de misiles nucleares estratégicos de largo alcance en su fase de propulsión; 2. Localización de misiles balísticos en su fase intermedia de vuelo mediante sensores ubicados en satélites enfriados criogénicamente; 3. Desarrollo de sistemas de misiles para la intercepción de misiles balísticos en su fase de reentrada a la atmósfera (a partir de este desarrollo surgió el famoso *domo de hierro* israelí); 4. Investigación de un sistema que pudiera detonar bombas nucleares en el espacio cósmico con el objetivo de desviar la trayectoria de los misiles balísticos enemigos al colocar *minas nucleares* en el espacio; y 5. Este proceso resultaba el más importante porque se avocaba al comando y control, teniendo como objetivo reunir todos los desarrollos y procesos técnicos en un solo mando, control, transmisión y recopilación y análisis de la información. Este programa por sí solo absorbió el 45% del presupuesto de la IDE. THOMPSON, E. P., *La Guerra de las galaxias*, España, Crítica, 1986, pp. 49-190.

precedida por la década pérdida mexicana de 1980, que es el periodo en el que se desreguló la economía nacional por la crisis de la deuda, se redujeron los aranceles y la IED se consolidó como la principal fuente de financiamiento de la estrategia de crecimiento que se ancló en la masiva extranjerización y privatización de los activos públicos nacionales. Durante el periodo de 1982-1993, las 1,155 empresas paraestatales se redujeron a solo 217, lo que representó una ganancia de $30,000 mdd hasta 1998.[52]

2. *El inicio del proceso de ajuste estructural mexicano (1982-1994) como respuesta al inicio del declive hegemónico estadounidense (1973)*

Como ya se ha apuntado, el largo proceso de transferencia de excedentes hacia nuestro vecino del norte cobro una importancia seminal después de iniciada la crisis sistémica de 1973, sobre todo cuando se negociaban las condiciones de pago de la deuda externa en 1982. El conocido equipo negociador mexicano abandonó la posibilidad de un acuerdo colectivo entre deudores y acreedores, por lo que fueron impuestas condiciones de pago que acotaron las posibilidades de mantener una política económica independiente, de tal forma que se ejecutó una política económica tendiente a garantizar el pago de la deuda externa con el remate de activos públicos nacionales, liberalizando así la balanza de pagos y disminuyendo el gasto público. Se trató, pues, de un ajuste recesivo cuyo resultado fue que se arrojaron millones de mexicanos a la pobreza, desaparecieran un sin número de empresas y se destruyera capital.[53]

El programa de ajuste acordado con el FMI y con la FED de EE. UU.

52 DUSSEL PETERS, Enrique, *La inversión extranjera en México*, CEPAL, Chile, 2000, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4462/1/S00080670_es.pdf

53 La idea central del gobierno para garantizar el pago de la deuda fue desarrollar un programa económico para corregir el desajuste de la cuenta corriente a través de una contracción de la demanda y de establecer un tipo de cambio *realista*, esto último en momentos cuando el peso tenía cinco años de hundimiento, pasando de $26.6 pesos por dólar en 1977 a $148.5 en 1982, una devaluación de 466%. TELLO, Carlos, coordinador, *México: Informe sobre la crisis (1982-1986),* México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, 1989, pp. 23-157.

se caracterizaba por promover la recesión (austeridad en el gasto) y la apertura comercial (disminución o eliminación de barreras proteccionistas) para liberar recursos y mantener continuo el pago de la deuda a cambio de créditos y asesoría en las negociaciones. El mito de los economistas neoclásicos acerca de que el gasto público provoca inflación y, por lo tanto, tiene que ser reducido, se llevó a la práctica teniendo como antecedente las políticas de ajuste estructural ejecutadas en Chile por Milton Friedman[54] después del golpe militar perpetrado por Pinochet en 1973. Estimular las exportaciones y reducir las importaciones con una política de tipo de cambio subvaluado controlaría la especulación contra el peso, al tiempo que atraería IED, y ante el tipo de cambio atado a la inflación, los fundamentales macroeconómicos se mantendrían estables. A pesar de la ineficiencia de lo anterior, dado que la inflación siguió en aumento durante toda esa década, permitió que se cambiaran los permisos de importación por aranceles, que se estableciera un acuerdo comercial con EE. UU., y que comenzaran las negociaciones para que México entrara al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

A partir de ese momento, la economía mexicana se abrió e integró a los mercados internacionales de bienes y servicios financieros en un esquema de libre comercio. La asignación sectorial de recursos es el resultado de las ventajas comparativas económicas, las cuales están determinadas primordialmente por la abundancia relativa de los factores de producción que se reflejan en los precios relativos de los mismos y en la intensidad relativa de su utilización en los procesos productivos. Esto es, que las empresas en un contexto de libre mer-

54 Si bien los postulados teóricos de la economía ortodoxa, neoclásica o neoliberal son profusamente estudiados en casi la totalidad de los estudios superiores universitarios alrededor del mundo, difícilmente se han comprendido a cabalidad sus bases epistemológicas que parten del positivismo lógico y en escuelas de pensamiento vinculadas al derecho, las matemáticas e ingenierías; para conocer los elementos básicos en términos epistémicos y políticos, así como sus raíces interpretativas históricas se recomienda ver FRIEDMAN, Milton, *Libertad de elegir*, España, Ediciones Orbis, 1983, pp. 34-121 y HAYEK, Friedrich A., *La desnacionalización del dinero*, España, Ediciones Orbis, 1986, pp. 49-211; una discusión técnica de los postulados neoclásicos puede encontrarse en VILLARREAL, René, selección, *Economía Internacional, Tomo I: Teorías clásica, neoclásica y su evidencia histórica,* México, Fondo de Cultura Económica, 1979, El Trimestre Económico número 30.

cado orientarán sus procesos productivos hacia la satisfacción de la demanda mundial, aprovechando las economías de escala y alcance para operar en aquella escala de producción en donde se minimicen los costos unitarios. Esto redunda en que un incremento de la demanda externa (exportaciones) constituye una fuente importante de crecimiento económico.[55]

La política de ajuste recesivo alentó las exportaciones de materias primas a EE. UU., principalmente, lo que posibilitó que entraran divisas suficientes para cubrir el déficit en la balanza de servicios financieros (pago de deuda externa) que ascendió en 1986 a $7,500 mdd. Esta carga excesiva para el sector externo impactó sobre el superávit comercial que tendió *a reducirse revelando que la política de ajuste, que resultó muy exitosa en el corto plazo, propicia un deterioro de mediano y largo plazo*.[56] Esta situación reprodujo la tendencia al endeudamiento, a la venta de empresas y a la atracción de inversiones externas como motor del crecimiento económico; o dicho con pocas palabras, la dependencia estratégica a plenitud.[57]

Con el nuevo gobierno que entró en funciones en 1988 se avanzó en los procesos de desregulación, liberalización y privatización, triada estratégica del *Washington Consensus* que se hizo público en 1989 con el aliciente de construir una base clientelar-electoral amparada en subsidios directos para los grupos poblacionales de menor ingreso en el país. La idea era lograr un consenso interno para implementar la segunda ola de ajustes estructurales. Después de algunos acercamientos secretos, en junio de 1990 se hizo público el inicio de las negociaciones de lo que sería el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), modelo de integración profunda de México a los parámetros de

55 KRUEGER, Anne O., *Liberalization attempts and consequences*, New York, National Bureau of Economic Research-Ballinger Publishing Company, 1978, pp. 56-98.

56 TELLO, Carlos, *op. cit.,* p. 318.

57 El flujo de recursos que fluyeron al exterior, fundamentalmente hacia EE. UU., alcanzaron cifras de escándalo: $68,190 mdd entre 1980 y 1986 por concepto de pago de intereses de la deuda, solamente $40,355 mdd entre 1983-1986, el pago de intereses y amortizaciones al exterior del sector privado nacional fue de $36,219 mdd entre 1983 y 1986 y por concepto de fuga de capitales salieron del país $35,000 mdd entre 1980 y 1986, así el monto total asciende a $139,409 mdd.

seguridad estadounidense en los sectores comerciales, acceso a mercados, servicios e inversiones. Más adelante, con el gobierno de Clinton se incorporaron las metas medioambientales y laborales. En el fondo, las decisiones del grupo político gobernante vincularon, en posición asimétrica y subordinada, el espacio geoestratégico mexicano al espacio vital estadounidense, cuya culminación jurídica tuvo lugar el 1º de enero de 1994 con un proceso de expansión territorial estadounidense por medios *no violentos* que después avanzaría en un proceso de integración profunda multidimensional con la ASPAN y la Iniciativa Mérida.

IV. EL PAPEL CENTRAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)

1. *La IED como mecanismo atenuante de la dependencia estratégica*

En el terreno geoeconómico y geoestratégico, podemos entender y descomponer los flujos de inversión extranjera en dos elementos esenciales: inversión extranjera de cartera (IEC) fundamentalmente orientada a las bolsas de valores para la compra de acciones o títulos de deuda, y la inversión extranjera directa (IED). Esta última, a su vez, se divide en tres formas: nuevas inversiones, compra de deuda entre casas matriz y filiales (cuentas entre compañías) y reinversión de capital. Asimismo, la IED se orienta a generar nuevos acervos de capital que pueden asumir la forma de nuevos activos fijos como infraestructura y máquinas herramienta, u orientarse para acelerar el ritmo de rotación del capital, es decir, aumentar la productividad vía la automatización de los procesos mediante computadores, software o hardware (formación bruta de capital fijo).

Puede parecer que el significado y los alcances de la IED son fáciles de reconocer y entender. Sin embargo, desde la economía política debemos incorporar algunos elementos que ayudan, por un lado, a su esclarecimiento y a otorgarle su función estratégica de vehículo para expandir el proceso de acumulación y, por el otro, a evitar el declive estratégico que supone la alta dependencia de los países hegemónicos

de los recursos naturales críticos y humanos de la periferia. En primera instancia, hay que decir que los procesos mediante los cuales se garantizan los flujos de capital a nivel mundial surgieron, como ya explicamos anteriormente, de los acuerdos de Bretton Woods y cobraron nuevos bríos después del colapso del bloque socialista encabezado por la URSS cuando la hiper-financiarización de los procesos de acumulación de capital, la especulación, el lavado de dinero y el crédito desregulado se convirtieron en la piedra de toque del capitalismo contemporáneo.

La internacionalización del capital financiero (proceso nada novedoso en el siglo XXI) ha generado una geopolitización de las relaciones económicas internacionales al provocar profundos desajustes en los ciclos productivos e incentivar la especulación. El proceso de destrucción creadora[58] produce mercancías para destruirlas y genera sobre sus cenizas nuevos procesos de producción. Así, resulta más redituable para el sector financiero destruir capital fijo (industrias e infraestructuras) que invertir en él. De este modo, lo esencial del sistema no es analizar las estructuras existentes, sino cómo se crean y, sobre todo, cómo se destruyen.

Es crucial comprender el impacto de las inversiones extranjeras. Si bien las inversiones en sectores manufactureros, minería, campos petroleros, etc., son cruciales pero menores que las exportaciones de nuestro país, de lo que se trata es de analizar el efecto acumulativo de los flujos anuales de inversiones. De esta forma, estamos hablando de acervo de inversiones; es decir, cuando se realiza una inversión y existe mercado para las mercancías producidas, la inversión puede autoperpetuarse. Como lo plantea Magdoff:

> ...los precios de los productos vendidos incluyen, además de las ganancias y de los costos de la mano de obra y la materia prima, la depreciación de capital. En esta forma se generan fondos continuamente, no sólo para obtener ganancias "eternas", sino también reemplazos "eternos" de equipo usado y/o explotación

58 SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, México, Aguilar, 1952, pp. 56-187.

> de nuevas fuentes minerales. Y por supuesto que cada nueva inversión que fluye al extranjero se añade al stock permanente de inversiones.[59]

Para aclarar el fenómeno de la autoperpetuación de la inversión, supongamos que una CMN invierte $5,000 mdd y espera una producción razonable con valor de $10,000 mdd, o sea, dos dólares de producción cada año por cada dólar de inversión inicial en capital fijo (planta y equipo). Si el flujo anual invertido es de $5,000 mdd, al término de un periodo de diez años la existencia acumulada de capital sería de $50,000 mdd y el rendimiento anual resultante del uso de equipo de capital sería en el primer año de $10,000 mdd, en el segundo de $20,000 mdd, en el tercero de $30,000 mdd, y así sucesivamente hasta el décimo año cuando alcanzaría los $100,000 mdd. Es decir, el primer año se invierten $5,000 mdd de los cuales se obtiene una producción para la venta de $10,000 mdd. En el segundo año, el flujo de inversión de $5,000 mdd tendría que añadirse a la inversión del año anterior, por lo que la inversión acumulada sería de $10,000 mdd y la producción arrojaría productos con valor de $20,000 mdd, y así hasta sucesivamente llegar al décimo año.[60]

El ejemplo anterior muestra el verdadero impacto acumulativo de la IED, cuya ganancia es trasladada al país de origen de la casa matriz para ser repartido entre los accionistas. Así, el proceso de extracción de recursos, representadas por las inversiones en el exterior, multiplican las ganancias, extraen recursos naturales estratégicos, enriquecen a los accionistas radicados en el país hegemónico y arrojan a la nación receptora de inversión en una dinámica de expoliación de los recursos naturales y humanos.

Asimismo, es necesario incorporar otra variable central: el destino de la IED por región y rama/sector económico. Se trata de averiguar por qué son tan importantes las inversiones para las economías de las potencias hegemónicas, ya que de esta manera se puede evaluar el grado

59 MAGDOFF, Harry, *La era del imperialismo*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1969, p. 12.
60 *Ibidem*, p. 13.

de compromiso geopolítico y geoeconómico en el exterior y, por tanto, la proyección de poder político-económico-financiero-diplomático-militar necesario para garantizar que el flujo constante de recursos no se vea interrumpido. Lo anterior permite dilucidar los peligros estratégicos que significa tener una economía abierta a las inversiones extranjeras sin una regulación apropiada, a pesar de las presiones de las naciones dominantes –que en el caso de México sería fundamentalmente por parte de EE. UU. y la retórica de los políticos, las organizaciones internacionales, las universidades, los tanques de pensamiento y los medios de comunicación masiva que buscan *convencer* a la opinión pública de las bondades del libre comercio.

La condicionalidad económica creada por el sistema diferenciador entre economías desarrolladas y naciones subdesarrolladas es el primer eslabón de la larga cadena de mecanismos de coerción del centro hacia la periferia, al tiempo que pretende enmascarar la dependencia de los países capitalistas centrales de las materias primas y la mano de obra necesaria para su esfuerzo productivo.[61] En México, la IED permite afianzar:

1. El control de las variables macroeconómicas al financiar los déficits en la balanza de pagos, situación que impacta en la paridad del tipo de cambio, en las tasas de interés y en el financiamiento de la deuda externa e interna del gobierno federal. 2. La creación de economías de enclave con pocos o nulos encadenamientos productivos en el país, al tiempo que los diferenciales salariales entre los trabajos generados en México con respecto a EE. UU. en las mismas ramas productivas justifican la inversión y presionan a la baja los salarios de nuestro vecino del norte. Esto es a lo que se llama aumentar la competitividad en América del Norte. 3. El control estratégico de la extracción, transformación, transporte y disposición de materias primas críticas mediante contratos por decenas de años. Mediante la inversión se garantiza el

61 *la inversión extranjera lejos de ser un instrumento para el desarrollo de los países subdesarrollados es un conducto muy eficiente para la transferencia de riqueza de los países más pobres a los más ricos, al mismo tiempo que permite a los países más ricos expandir su control sobre la economía de los países más pobres*. BARAN, Paul y SWEESY, Paul, "Notas sobre la teoría del imperialismo", en BOULDING, Kenneth y MUKERJEE, Tapan comps., *Economic imperialism*, Estados Unidos, Universidad de Michigan, 1972, p. 86.

flujo constante de recursos naturales relativamente deficitarios en EE. UU., como el grafito, cromo, molibdeno, níquel, cobre, alúmina, bauxita, fluorita, bismuto, celestita, plomo, zinc, oro, wollastonita, entre otros. 4. La transferencia de ganancias hacia el vecino norteño también funciona como herramienta contracíclica en sectores económicos determinados frente a escenarios de recesión y crisis económica.[62] 5. La dinámica de dependencia de máquinas herramientas y tecnologías de última generación como las asociadas a la genética, industria aeroespacial, microelectrónica, digitalización, industria nuclear y robótica, entre otras. 6. La reducción de inversiones públicas y privadas en investigación básica, y el atraso tecnológico de varias décadas en múltiples sectores elevan el pragmatismo economicista al importar tecnologías relativamente a costos inferiores en comparación con las inversiones nacionales necesarias para desarrollarlas. 7. Finalmente, se fortalece la dialéctica del subdesarrollo. En apariencia nuestros vecinos del norte realizan esfuerzos superiores para acompañar a nuestra nación en su camino hacia el desarrollo, pero en realidad buscan solventar su dependencia estratégica multidimensional incorporando a México a su gran área económica en condición subordinada para hacer frente a sus competidores por la hegemonía mundial: China y Rusia.

2. *La IED como pérdida de los mecanismos de control estratégico del aparato productivo nacional en un escenario de conflictividad mundial*

La doctrina del libre comercio fue utilizada profusamente por el Imperio británico en los últimos 30 años del siglo XIX para territorializar sus ventajas económicas obtenidas después de un proceso de revolución industrial. Al concentrar parte importante del comercio mundial, buscaba afianzar su hegemonía mediante el control de las rutas de comercio

62 A manera de ejemplo, en el periodo 2007-2015, en el inicio de la crisis sistémica de 2008, la IED en el sector minero fue de alrededor de $20,000 mdd, de la cual $6,000 mdd (28%) provino de EE. UU. y $9,721 mdd de Canadá. Cabe señalar que, durante el año 2015 del total de importaciones de EE. UU. provenientes de América Latina, el 15% tuvo como origen México. *Cfr.* SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Sector Industria Minera*, 2015, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127503/Sector_Industria_Mineria.pdf

de bienes y servicios, y del sistema financiero internacional mediante el otorgamiento de preferencias económicas. Robert Kuttner lo describió claramente en el *magazine Business Week* en 1991: *cuando madres patrias como Inglaterra ofrecen ventajas comerciales o preferencias de la Mancomunidad a sus excolonias para asegurar su continua dependencia económica, financiera y política...Ciertamente los motivos del gobierno (de EUA) en relación a México nos recuerdan a los del Imperio Británico.*[63]

La mención hace referencia al proceso político y económico que llevó a la firma del TLCAN, instrumento estratégico que permitió afianzar la dependencia mexicana y, al mismo tiempo, atenuar la dependencia estratégica estadounidense, cuyo ahondamiento a través del proceso de integración profunda permitió avanzar en el rediseño de planes y programas de guerra con la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y después con la Iniciativa Mérida, tres instrumentos geoestratégicos que recuerdan, como hemos apuntado líneas arriba, los procesos expansivos de EE. UU., en el siglo XIX y los de la Alemania Nazi en la década de 1930, ambos escenarios donde la geopolitización de las relaciones económicas internacionales desataron conflictos con altos costos de vidas humanas.

Como he señalado, México siempre ha tenido un lugar histórico destacado dentro de los planes y programas expansivos estadounidenses, tanto por su ubicación geográfica privilegiada como llave para el control del Mediterráneo americano y, por ende, de cualquier desplazamiento estratégico de tropas e infraestructura militar hacia América del Sur, o viceversa. Fue por ello por lo que Ronald Reagan planteó en 1979 por primera vez de forma pública la necesidad de construir un mercado de América del Norte mediante un acuerdo bilateral de libre comercio con México. El proceso fue desplegado mediante diversos mecanismos de condicionalidad para acceder a fuentes de financiamiento y divisas frescas que definieron los acreedores internacionales (Reserva Federal

63 Citado en FAUX, Jeff, *La guerra global de clases*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2008, pp. 20 y 21.

de EE. UU., Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y banca privada) y estuvieron orientadas a quitar al Estado mexicano los instrumentos de política económica para establecer su propia agenda de desarrollo. En cambio, se prepararon las condiciones estructurales y macroeconómicas para la privatización, extranjerización y liberalización, dando inicio a un periodo que por sus similitudes históricas se le conoce como neo-porfiriato.

En el fondo, se permitió que los principales ejes de acumulación no fueran establecidos por el Estado mexicano, sino que fueran diseñados allende nuestras fronteras, de manera general en el espacio geoestratégico de nuestro vecino del norte y, particularmente, por aquellas personas que conforman lo que desde la sociología del conocimiento se conoce como *el triángulo de hierro*,[64] o sea, la confluencia de intereses de grupos sociales específicos, donde destacan los políticos profesionales agrupados en un sistema electoral bipartidista,[65] los grandes accionistas de las principales corporaciones multinacionales –sobre todo las asociadas al complejo bélico industrial (CBI)[66] – y el alto mando militar,[67] una confluencia de intereses que se auto-reproduce mediante el proceso de las puertas giratorias.

El exembajador de EE. UU. en México, John Dimitri Negroponte, fue mucho más claro al señalar en momentos donde se *negociaba* el TLCAN que éste no se limitaba a los asuntos comerciales e inversiones, sino que sería *la piedra angular para modificar los fundamentos de*

64 *La idea de una elite en el poder se funda en y explica: 1) las tendencias institucionales decisivas que caracterizan la estructura de nuestra época, en particular, el ascendiente militar en una economía organizada en empresas privadas, y, en sentido más amplio, las diversas coincidencias de intereses objetivos entre las instituciones económicas, militares y políticas; 2) las similitudes sociales y las afinidades psicológicas de los hombres que ocupan los puestos de mando de dichas estructuras, y especialmente el aumento de intercambio de los primeros puestos en cada una de ellas y el creciente movimiento entre unas y otras observado en las carreras de los hombres de poder; 3) las ramificaciones, hasta el grado de una totalización virtual de las decisiones que se toman en la cima, y el ascenso al poder de una serie de hombres que, por educación e inclinación, son organizadores profesionales de gran fuerza y que desconocen las restricciones del adiestramiento de los partidos democráticos.* MILLS, Charles W., *La elite del poder*, México, FCE, 1973, p. 276.

65 OROZCO, José Luis, *De teólogos, pragmáticos y geopolíticos. Aproximación al globalismo norteamericano*, México, UNAM-Gedisa Editorial, 2001, pp. 56-187.

66 DOMHOFF, G. William, *¿Quién gobierna Estados Unidos?,* México, Siglo XXI Editores, 1990, pp. 29-145.

67 BARNET, Richard, *Guerra perpetua*, México, FCE, 1985, pp. 45-78.

la política exterior y de seguridad de México.[68] Del lado mexicano, la Secretaría de Comercio, al mando de Jaime Serra Puche, planteó que *los tratados internacionales son de aplicación directa aún si son inconsistentes con normas internas preexistentes*.[69] Tales declaraciones fueron agudamente sopesadas por Armando Bartra, quien declaró que para la élite mexicana en el poder, en consonancia con la estadounidense, el TLCAN fue *la cereza en el pastel ...la joya de la corona de una geopolítica que buscaba sacar a México del ignominioso Sur para incorporarlo, de una vez y para siempre, en la esplendente América del Norte; era el 'Sueño Americano' de los tecnócratas, de los políticos que hablan en español pero sueñan en inglés*.[70]

V. CONCLUSIONES

Los vectores ofensivos mediante los cuales nuestra nación puede propulsarse hacia la búsqueda de desarrollo para el conjunto de su población son numerosos y se encuentran al alcance de los tomadores de decisión, tanto en la H. Cámara de Diputados y el Senado como en el Poder Ejecutivo federal. Esta situación histórica particular resulta de la emergencia de nuevos poderes hegemónicos mundiales (Rusia y China) y del declive relativo del poder unipolar estadounidense.

El escenario geopolítico mundial que modificó el tablero estratégico ha colocado en la punta del poder geoeconómico a China debido a su liderazgo en semiconductores, computación cuántica, extracción y procesamiento de tierras raras, redes de comunicación 5G y 6G, conquista espacial, ciberguerra y panoplia convencional balística (específicamente de misiles hipersónicos). En el fondo, la supremacía económica en el capitalismo se obtiene a partir de aumentos constantes en la productividad derivados de inversiones en formación bruta de capital fijo (infraestructura con importantes coeficientes tecnológicos como trenes

68 FAUX, Jeff, *op. cit*., p. 33.

69 *Ibidem*, p. 25.

70 BARTRA, Armando, *Crónica de un desastre anunciado. México y el TLC*, México, Memoria, número 199, septiembre de 2005, p. 5.

electromagnéticos de pasajeros y de carga de alta velocidad, redes satelitales de posicionamiento global e investigación cósmica, entre otros), en ciencia básica y en formación humana.

La vía de crecimiento mediante la opción de bajos salarios provoca aumentos en la ganancia que permite competir en el corto plazo (1-5 años) pero en el mediano plazo solo una sólida estructura educativa y tecnológica permitirá el crecimiento autosostenido tal y como es evidenciado por el dragón asiático a partir de las reformas implementadas en 1992 que llevan el nombre de *economía socialista de mercado*, las cuales le condujeron a que en un cuarto de siglo llegaran a ser la primera economía mundial medida por la paridad del poder adquisitivo.

En Rusia se construyó un capitalismo nacionalista con protección de intereses mediante una fuerte industria militar, todo ello después de la estrepitosa desintegración de la URSS en 1991 y la oligopolización de las cadenas de valor con mayores ganancias como el gas, el petróleo, la industria pesada (siderurgias, astilleros, minas), transporte multimodal (trenes, barcos, aviones y camiones), entre otros. Después fueron recuperadas dichas cadenas de valor por el Estado y las empresas privadas fueron sometidas. De manera particular, se dio especial importancia a la reestructuración de las fuerzas armadas, por lo que la condición de país estratégico en términos de cohetería balística intercontinental, la mantiene como el principal enemigo de EE. UU., en términos nucleares. Las mejoras tecnológicas desarrolladas en el transcurso de la primera década del siglo XXI permitieron desplegar una panoplia estratégica de vectores ofensivos, como vehículos de planeación hipersónica, aviones con impulso vectorial, misiles guiados por inteligencia artificial, misiles balísticos con combustible nuclear, submarinos silenciosos y también una amplia gama de vectores y activos tácticos, todo lo anterior a partir de una nueva doctrina de seguridad nacional que propulsó a Rusia como primera potencia militar del planeta.

Las bases que sostienen a EE. UU., en la hegemonía tricéfala mundial operan en la vertiente política mediante el control relativo de las principales instituciones internacionales como la ONU a partir de la cantidad

de Estados clientes que dominan o la Organización de Estados Americanos en cuanto que pieza clave de su control en la gran isla americana. Asimismo, el principal medio que sustenta a EE. UU. tiene que ver con el poder financiero, recordando que la proyección del dólar como moneda de reserva mundial les permite controlar la mayor cantidad de los precios de las materias primas, manufacturas y medios de consumo. También la profundidad financiera de su banca mediante el control del crédito (regulado y desregulado, legal e ilegal) les permite definir el rumbo de las tasas de interés, los espacios geográficos de salida y llegada de la IED y la deuda externa de la mayoría de los países subdesarrollados. Los medios ejecutores de este dominio financiero son el FMI y el BM, instrumentos y dispositivos de proyección de los intereses de sus grandes monopolios y oligopolios financieros e industriales, así como de la política monetaria de la FED.

A grandes rasgos, el escenario mundial en el que México tiene que orientar su rumbo estratégico tiene una condición tricéfala (EE UU., China y Rusia). Los resortes básicos del poder y la hegemonía se encuentran bajo control en regiones específicas del planeta por una élite en el poder que toma decisiones, el llamado 1% de la población global que implanta su agenda en el imaginario colectivo social, proyectando sus intereses de grupo social para que los individuos los hagan suyos. Su éxito ha sido evidente al desplegar de manera estratégica su visión del mundo sintetizada en el *modo de vida americano* que resulta altamente atractivo en todo el planeta, sobre todo gracias a la industria de entretenimiento hollywoodense, o lo que es lo mismo, la gran maquinaria de propaganda estadounidense.

La tarea para el parlamento mexicano es vasta y multidimensionalmente compleja. Tendrá que transitar un proceso largo donde las primeras batallas tendrán que establecer el lugar y el papel que tendrá la H. Cámara de Diputados como mecanismo de control de la política de relaciones exteriores que encabeza el Poder Ejecutivo, así como especificar el alcance y la profundidad de las labores diplomáticas parlamentarias; pero, sobre todo, aclarar el papel de los diputados en térmi-

nos ya no solo de geopolítica, sino de Política Biosférica Parlamentaria.

Las implicaciones de orden estratégico para la nación resultan alarmantes por la profundidad y gravedad de sus impactos multisectoriales como se ha relatado a lo largo de esta investigación. Quizá los más agudos y urgentes de resolución supongan una amplia discusión y eventualmente un viraje estratégico en la política económica nacional, ya que se mantienen los fundamentos esenciales del proceso de dependencia estructural del país, cuando la situación debiera ser todo lo contrario si se sopesan los *quantums* de recursos naturales, la profundidad tecnológica relativa y la cualificación de la mano de obra nacional.

Provocar un cambio de visión histórica y dejar de lado el pensamiento que afianza la idea de la *inevitabilidad de los procesos geoeconómicos y geopolíticos* es tarea del Congreso mexicano y de la H. Cámara de Diputados, lo cual se entiende como la capacidad de legislar y orientar el rumbo económico del país. Para conseguir lo anterior, se enlistan una serie de acciones en el terreno legislativo y de la diplomacia parlamentaria con perspectiva estratégica:

1. Realizar un parlamento abierto para discutir las posibles reformas pertinentes a la ley de Inversión Extranjera con el objetivo de incorporar elementos como los requisitos de desempeño, intercambio tecnológico y reinversión.

2. Perfeccionar un parlamento abierto para efectuar una amplia discusión sobre la deuda externa y los mecanismos de pago, con objeto de mejorar la toma de decisiones que se ejecutan desde el Poder Ejecutivo, aplicando las funciones de control del Poder Legislativo relativas a la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación.

3. Revisar las leyes nacionales que regulan la extracción de recursos naturales estratégicos necesarios para las cadenas de valor que se desarrollan mediante la Cuarta y Quinta Revolución Industrial.

4. Siguiendo la idea de un parlamento abierto, discutir las facultades de Banco de México relativas al control de precios e incorporar otras funciones como promoción del empleo o financiamiento a proyectos de infraestructura estratégica de largo plazo.

5. Elaborar una agenda legislativa de discusión sobre los sectores económicos estratégicos del país para el año 2050, lo cual permitiría establecer una política económica de largo plazo con recursos presupuestarios etiquetados multianuales.

6. Definir y esclarecer en la doctrina de seguridad nacional y en las leyes relativas el papel central de la economía y, de manera particular, la inversión extranjera directa y la deuda externa como herramientas que pueden interferir en el despliegue de la estrategia de desarrollo nacional.

7. Buscar los mecanismos multivectoriales que impulsen un desacoplamiento estratégico con nuestro vecino del norte y nos acerquen con los otros dos países hegemónicos a nivel mundial: Rusia y China.

8. Enlazar los ciclos económicos de México con América Latina, preponderantemente con Centroamérica. Asimismo, desplegar una estrategia de diplomacia parlamentaria en el Caribe y con las naciones pivote de Sudamérica, siendo parte de la agenda el uso irrestricto de la dependencia estratégica estadounidense a favor de las naciones al sur del río Bravo.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

BARAN, Paul y SWEESY, Paul, "Notas sobre la teoría del imperialismo", en BOULDING, Kenneth y MUKERJEE, Tapan (comps.), *Economic imperialism*, Estados Unidos, Universidad de Michigan, 1972.

BARNET, Richard, *Guerra perpetua*, México, FCE, 1985.

BARTRA, Armando, *Crónica de un desastre anunciado. México y el TLC*, México, Memoria, número 199, septiembre de 2005.

BEEVOR, Antony, *Stalingrado*, España, Crítica, 2000.

------, *La Segunda Guerra Mundial, Barcelona, Pasado & Presente, 2017*.

BERLIN, Isaiah, *Pensadores rusos,* México, FCE, 2014.

BURLEIGH, Michael, *El Tercer Reich*, España, Taurus, 2002.

CAMPDERRICH, Ramón, La palabra de Behemoth. Derecho, política y orden internacional en la obra de Carl Schmitt, Madrid, Editorial Trotta, 2005.

CORIAT, Benjamin, *Ciencia, técnica y capital*, España, Hermann Blume Ediciones, 1976.

DEIGHTON, Len, *Blitzkrieg. From the rise of Hitler to the fall of Dunkirk*, England, Penguin Modern Classics, 2014.

DOMHOFF, G. William, *¿Quién gobierna Estados Unidos?,* México, Siglo XXI Editores, 1990.

DUSSEL PETERS, Enrique, *La inversión extranjera en México*, CEPAL, Chile, 2000.

FAUX, Jeff, *La guerra global de clases*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2008.

FEBVRE, Lucien, *Combates por la historia*, España, Ariel, 1970.

FRIEDMAN, Milton, *Libertad de elegir*, España, Ediciones Orbis, 1983.

GARCÍA CANTÚ, Gastón, *Las invasiones norteamericanas en México*, México, Ediciones Era, 1971.

GILL, Stephen, *Power and resistance in the new world order*, England, Palgrave MacMillan, 2003.

GRAMSCI, Antonio, *El Materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, México, Juan Pablos, 1975.

------*, La política y el Estado moderno*, España, Planeta, 1993.

GRUPPI, Luciano, *El concepto de hegemonía en Gramsci,* México, Ediciones de Cultura Popular, 1978.

HAMILTON, Alexander, *Report on the Subject of Manufactures (final version)*, Philadelphia, December 5, 1791.

HASTINGS, Max, *La guerra de Churchill. La historia ignorada de la segunda guerra mundial*, España, Crítica, 2010.

HAYEK, Friedrich A., *La desnacionalización del dinero*, España, Ediciones Orbis, 1986.

HEIBER, Helmut, editor, *Hitler y sus generales*, España, Crítica, 2005.

HERMAN, Arthur, *La idea de decadencia en la historia occidental*, España, Editorial Andrés Bello, 1998.

HOBSBAWN, Eric, *La era del capitalismo*, España, Guadarrama/Punto Omega, 1981.

ITURRIAGA, José E., *México y América Latina. Escritos históricos, México*, H. Cámara de Diputados-Porrúa, 2012.

KANT, Immanuel, *Sobre la Paz Perpetua*, España, AKAL, 2012.

------, *La metafísica de las costumbres*, España, Tecnos, 2008.

KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, Nueva York, Simon & Schuster, 1994.

KLARE, Michael T., *Guerra por los recursos*, España, Urano, 2003.

KRUEGER, Anne O., *Liberalization attempts and consequences*, New York, National Bureau of Economic Research-Ballinger Publishing Company, 1978.

LIDDELL HART, Basil H., *La defensa de Europa*, México, Ediciones Ateneo, sin fecha de edición.

LINDQVIST, Sven, *Historia de los bombardeos*, España, Océano/Turner, Armas y Letras, 2002.

LOSURDO, Domenico, Contrahistoria del liberalismo, España, El Viejo Topo, 2007.

------, *Un mundo sin guerras. La idea de paz, de las promesas del pasado a las tragedias del presente*, España, El Viejo Topo, 2016.

LUDLOW, Leonor y MARICHAL, Carlos, "La deuda pública en México en el siglo XIX: El dificil tránsito hacia la modernidad", en: CÁRDENAS, Enrique, compilador, *Historia Económica de México*, México, FCE, El Trimestre Económico número 64, tomo 2, 2004.

MAGDOFF, Harry, *La era del imperialismo*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1969.

MANDEL, Ernest, *El capitalismo tardío*, México, Editorial Era, 1979.

MEYER, Lorenzo y VÁZQUEZ, Josefina, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, México, FCE, 2003.

MILLS, Charles W., *La elite del poder*, México, FCE, 1973.

MILWARD, Alan S., *La Segunda Guerra Mundial, 1939-1945*, España, Crítica, 1986.

OROZCO, José Luis, *De teólogos, pragmáticos y geopolíticos. Aproximación al globalismo norteamericano*, México, UNAM-Gedisa

Editorial, 2001.

ORTEGA Y MEDINA, Juan A., *Destino manifiesto. Sus razones históricas y su raíz teológica*, México, CONACULTA, 1989.

REINERT, Erik S., *La globalización de la pobreza*, España, Crítica, 2007.

SAXE-FERNÁNDEZ, John, *et al., Globalización, imperialismo y clase social*, Argentina, Grupo Editorial Lumen Humanitas, 2001.

SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, México, Aguilar, 1952.

SELSER, Gregorio, *Crónica de las intervenciones extranjeras en América Latina*, México, UNAM, 1994. Tomo I, 1776-1848.

SPEER, Albert, Inside the Third Reich, England, Weidenfeld & Nicolson, 2015.

TELLO, Carlos, coordinador, *México: Informe sobre la crisis (1982-1986),* México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, 1989.

THOMPSON, E. P., *La Guerra de las galaxias*, España, Crítica, 1986.

TRAVERSO, Enzo, *La violencia nazi. Una genealogía europea,* Argentina, FCE, 2003.

VILLARREAL, René, selección, *Economía Internacional*, *Tomo I: Teorías clásica, neoclásica y su evidencia histórica,* México, Fondo de Cultura Económica, 1979, El Trimestre Económico número 30.

WALLERSTEIN, Immanuel, *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*, Madrid, Siglo XXI, 2005.

WELLER, George, *Nagasaki. Las crónicas destruidas por MacArthur*, España, Crítica, 2001.

WHITE, Matthew, *El libro negro de la humanidad. Crónicas de las grandes atrocidades de la historia*, España, Crítica, 2015.

WIEVIORKA, Olivier, *Historia del desembarco de Normandía*, España, Tempus, 2008.

2. *Normativa nacional*

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 9 de marzo de 1973.

3. *Internet*

SECRETARÍA DE ECONOMÍA, Sector Industria Minera, 2015.

SOCIEDAD DE LAS NACIONES, Pacto de la Sociedad de las Naciones, 1919.

AGENDA LEGISLATIVA

Revista multi, inter y transdisciplinaria
del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias

AGENDA LEGISLATIVA

Núm. 2, marzo 2022, 117-162

EUTANASIA

EUTHANASIA

Laura Eugenia RODARTE LEDEZMA[1]

RESUMEN: El estudio de la eutanasia es un debate inacabado que no se reduce al ámbito jurídico; sin embargo, resulta indispensable establecer disposiciones normativas claras que permitan a los médicos actuar bajo ciertos lineamientos. El objetivo de la investigación es describir cuál es el régimen jurídico, a través de los métodos analítico y descriptivo, proporcionando elementos para su discusión y posible regulación en México.

PALABRAS CLAVE: eutanasia activa, eutanasia pasiva, eutanasia voluntaria y eutanasia no voluntaria.

ABSTRACT: The research of euthanasia is an unfinished debate that is not limited to the legal field. Nevertheless, it is essen-

1 Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Jurídicos y Sociales e Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

tial to establish clear regulatory provisions that allow doctors to act under certain guidelines. The objective of the research is to describe what the legal regime is, through analytical and descriptive methods, providing elements for discussion and possible regulation in Mexico.

KEYWORDS: active euthanasia, passive euthanasia, voluntary euthanasia and non-voluntary euthanasia.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Qué se entiende por eutanasia*. III. *Regulación de la eutanasia*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*. *VI. Anexo*.

I. INTRODUCCIÓN

Existe una pluralidad de posturas a favor y en contra de la eutanasia cuyo debate puede conllevar a un galimatías. Partiendo de esa idea, se realiza una descripción sobre qué se entiende por eutanasia, los elementos que constituyen esa definición, qué es lo que entiende la Corte Interamericana de Derechos Humanos por vida digna y se abordan los términos de eutanasia activa, eutanasia pasiva, eutanasia no voluntaria y eutanasia voluntaria.

Luego, se analiza la regulación de la eutanasia en Australia, Estados Unidos de América, España, a través de la decisión judicial por la Corte Constitucional en Colombia, y los sucintos avances en el caso de México. Este apartado, en concreto, posibilita el análisis de la regulación en la materia, respecto a: la capacidad de decisión, los requisitos, el procedimiento, la objeción de conciencia del médico y la autoadministración voluntaria; además, permite el estudio del homicidio por piedad, la despenalización, el derecho a morir dignamente como derecho fundamental (menores de edad), los elementos que la conforman, el derecho de acceso a la información, la autonomía individual, el consentimiento sustituto, el cuidado paliativo y la falta de regulación.

En la investigación no se pretende fijar una postura a favor o en contra, sino proporcionar elementos que permitan al legislador realizar un análisis crítico con relación al tema.

II. QUÉ SE ENTIENDE POR EUTANASIA

En esta investigación se mencionan algunas de las posturas a favor y en contra, mismas que cobran especial relevancia al aportar elementos para el debate parlamentario; sin embargo, es un término ambiguo e impreciso que puede conllevar a un galimatías. La Real Academia Española la define como: a) una *intervención deliberada para poner fin a la vida de un paciente sin perspectiva de cura* y, b) *muerte sin sufrimiento físico*.[2] Esta definición considera la intervención de los médicos a través de la interrupción intencional de la vida; no obstante, en ella no se observa de manera clara si ¿el paciente debe estar capacitado legalmente para tomar la decisión? ¿si la definición incluye niños o personas mentalmente incompetentes?

Siguiendo la definición de Henk Ten Have, Asunción Álvarez del Río señala que la definición está compuesta por tres elementos: a) la intención, b) la petición por parte del paciente y, c) el médico. La primera se refiere a la *intención del médico de terminar activa y directamente con la vida del paciente porque se busca poner fin a su sufrimiento*;[3] la segunda es una justificación moral, dicha *petición debe ser voluntaria, explícita y repetida*, ya que a falta de esta no se considerará eutanasia el procedimiento realizado que ponga fin a la vida.[4] Finalmente, el médico, que es la persona a *quien corresponde realizar la eutanasia y se descarta a cualquier otro profesional sanitario para hacerlo*.[5]

La Asociación Médica Mundial en la Declaración sobre la Eutanasia y Suicidio con Ayuda Médica reitera que se debe mantener el máximo

2 Real Academia Española, vocablo "eutanasia", *Diccionario de la lengua española*, (15 de noviembre de 2021) https://dle.rae.es/eutanasia.

3 ÁLVAREZ DEL RÍO, Asunción, *Práctica y ética de la eutanasia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 31.

4 *Idem*.

5 *Idem*.

respeto por la vida humana; no obstante, señala que la eutanasia la realiza *el médico que administra deliberadamente una sustancia letal o que realiza una intervención para causar la muerte de un paciente con capacidad de decisión por petición voluntaria de este*.[6] Esta definición hace referencia de manera expresa a la participación del médico y a la manifestación de la voluntad del paciente.

John Harris define el término como *la aplicación de la decisión de que la vida de una persona en particular llegue a su fin antes de lo que habría podido ocurrir*.[7] Por su parte, Álvarez del Río lo define como *el acto o procedimiento, por parte de un médico, para producir la muerte de un paciente, sin dolor, y a petición de éste*,[8] es una definición delimitada que pretende evitar la ambigüedad y que debe aplicarse bajo la expresa voluntad del paciente.

Beauchamp y Davidson refieren que es *el acto o la práctica de poner fin a la vida sin causar dolor a personas que padecen enfermedades o condiciones incurables*.[9]

Existe dificultad en proponer una definición en la que se esté de acuerdo, como se observa, el conflicto existe en torno a los elementos que integran la definición, a saber: a) *voluntad*, al estipularlo como elemento definidor se le equipararía como mero auxilio al suicidio en el caso de supuestos de muerte a ruego; sin embargo, y por el contrario, también puede identificarse con la modalidad no consentida;[10] b) *modalidad*, existe una modalidad activa y otra pasiva —también denominada *ortotanasia*—;[11] sin embargo, aunque la segunda está relacionada con

6 ASOCIACIÓN MÉDICA MUNDIAL, *Declaración de la AMM sobre la Eutanasia y Suicidio con Ayuda Médica*, (15 de noviembre de 2021), https://www.wma.net/es/policies-post/declaracion-sobre-la-eutanasia-y-suicidio-con-ayuda-medica/.

7 HARRIS, John, "La eutanasia y el valor de la vida", en Keown, John (comp.), *La eutanasia examinada. Perspectivas éticas, clínicas y legales,* trad. de Esteban Torres Alexander, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 29.

8 ÁLVAREZ DEL RÍO, Asunción, *op. cit*., p. 32.

9 Adaptación realizada. BEAUCHAMP, Tom L. y DAVIDSON, Arnold I., "The definition of euthanasia", *The Journal of Medicine and Philosophy*, vol. 4, núm. 3, 1979, p. 295, https://academic.oup.com/jmp/article/4/3/294/899452.

10 GASCÓN ABELLÁN, Marina, "¿De qué estamos hablando cuando hablamos de eutanasia?, *Humanitas. Humanidades Médicas*, España, vol. 1, núm. 1, enero-marzo de 2003, p. 17.

11 El término ortotanasia puede causar confusión en el desarrollo de la investigación por lo que nos concre-

la no adopción de medidas artificiales para la conservación de la vida, la acción sigue circunscrita a la definición de eutanasia y, c) *circunstancias*, así la eutanasia *tiene que ver con provocar (por acción u omisión) la muerte de alguien en consideración a él mismo; es decir, por su bien, tanto si se actúa a petición suya como si se actúa sin su consentimiento*,[12] ya que al equipararla a términos como genocidio, eugenesia, asesinato u homicidio se estaría anulando de plano y, ello no contribuye al debate analítico del tema. Así, se estará frente al ejercicio de la eutanasia cuando la causa sea la conservación de la dignidad de la persona, ya sea que se traduzca en humanidad, compasión o cualquier otra. En ese sentido, *no tiene que ver con la muerte digna sino con la muerte cuando la vida ya no es digna*.[13]

Respecto a que se entiende por vida digna, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) asocia la idea a la satisfacción de las necesidades básicas y con ello, a la garantía de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). En ese sentido, plantea ciertos niveles de *calidad* que se insertan en los estándares interamericanos en materia de derechos humanos, por ejemplo, cuando señaló que el *salario guarda una estrecha relación con la protección del derecho a la vida digna, por cuanto permite procurar los medios para garantizar la subsistencia*;[14] respecto a la propiedad comunitaria, sostuvo que una de las obligaciones del Estado es la de *adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y*

taremos a señalar eutanasia pasiva, ya que el primero al estar vinculado al segundo aporta poco al debate.

12 GASCÓN ABELLÁN, Marina, *op. cit*., p. 17.

13 *Idem*.

14 Corte IDH, caso Petro Urrego Vs. Colombia. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020", Serie C No. 406, pr. 144, p. 54, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf. En ese mismo sentido, véase Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. "Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003", Serie A No. 18, pr. 158, p. 130, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf. *Cfr*. Corte IDH, *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. *Derecho a la vida*, Costa Rica, núm. 21, pp. 10-13, https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo21.pdf.

riesgo;[15] con relación a la educación y el cuidado de la salud de los niños, mencionó que estos *suponen diversas medidas de protección y constituyen los pilares fundamentales para garantizar el disfrute de una vida digna*;[16] respecto a las condiciones carcelarias señala como obligación del Estado la de *garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna*,[17] ya que de lo contrario dicha cuestión implica que la privación de la libertad despoja a las personas de la titularidad de sus derechos. Además, la Corte IDH sostiene que una concepción amplia del derecho a la vida abarca *lato sensu* las condiciones de una vida digna.[18]

¿Cómo determinar que la vida ya no es digna? Es un debate que puede no enmarcarse en el ámbito jurídico, pero es relevante señalar algunas precisiones al respecto. Sobre este punto Gascón Abellán dice que al hablar de eutanasia no basta con decir que la vida es indigna, sino que esa indignidad debe ser *irreversible* ya que es lo que le da el sentido de humanidad o compasión y, para ello, resume la indignidad irreversible a tres supuestos, a saber: a) *procesos terminales de muerte* que, en general, son graves padecimientos físicos, b) casos de existencia dramática, los cuales se relacionan con enfermedades en un estado avanzado o una minusvalía grave, o niños nacidos con grandes deformidades o daño mental irreversible y, c) *estados persistentes de vida vegetativa*.[19]

En el desarrollo de la presente investigación se plantea que la euta-

15 Corte IDH, caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005", Serie C No. 125, pr. 162, p. 88, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf.

16 Corte IDH, caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010", Serie C No. 214, pr. 258, p. 66, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf. En el mismo sentido, véase Corte IDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, "Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002", Serie A No. 17, pr. 84, p. 70, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf.

17 Corte IDH, caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas", Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, pr. 153, p. 94, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf.

18 Corte IDH, caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay, Voto razonado del juez A.A. Cançado Trindade. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004", Serie C No. 112, pr. 12, p. 5, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf.

19 GASCÓN ABELLÁN, Marina, *op. cit.*, p. 18.

nasia se traduce en la acción, omisión o suspensión, generalmente de un médico, que tiene como objeto provocar la muerte de una persona en deferencia a la misma.

A continuación, se abordan los términos de eutanasia activa, eutanasia pasiva, eutanasia voluntaria y eutanasia no voluntaria. Los dos primeros se fundan en el criterio de la conducta de la persona que causa la muerte (sujeto activo); en este caso, no se puede reducir a la omisión o suspensión de la acción médica como desconectar a la persona de un respirador artificial u otro instrumento tecnológico que le permita la conservación de la vida, interrumpir un tratamiento o emprender actos de reanimación, si con esos actos se provoca una muerte dolorosa, ya que lo que se busca con la eutanasia es provocar la muerte de alguien en consideración a él mismo, es decir, sin dolor. Es por ello por lo que no podemos reducirla a la omisión o suspensión, sino que resulta necesario incluir la *acción*. En ese mismo sentido se pronuncia James Rachels, quién señala que una vez que se toma la decisión de no prolongar una agonía es preferible aplicar la eutanasia activa más que la pasiva y evitar prolongar el sufrimiento innecesario, porque así se consigue la muerte de manera rápida y sin dolor; argumentar lo contrario es respaldar la opción que conduce a más sufrimiento en lugar de menos, lo que a su vez es contrario al impulso humanitario que dio origen a la decisión de no prolongar su vida en primer lugar.[20]

La distinción entre eutanasia voluntaria y eutanasia no voluntaria se funda en el criterio de la conducta del sujeto pasivo, en la primera existe una petición consciente del sujeto, en tanto que en la segunda se prescinde de la misma, por ejemplo: los enfermos en situación de coma. Sin embargo, es necesario advertir que cuando se prescinde de la voluntad, ya sea *en contra* o *sin* ella, y la persona está capacitada para decidir, no se está frente a un caso de eutanasia no voluntaria, sino un caso en el que no existe diferencia entre esta acción y el homicidio.[21]

20 RACHELS, James, "Active and passive euthanasia", *The New England Journal of Medicine*, vol. 292, January 9, 1975, pp. 78-80, https://sites.ualberta.ca/~bleier/Rachels_Euthanasia.pdf. *Cfr*. ÁLVAREZ DEL RÍO, Asunción, *op. cit*., p. 39.

21 *Cfr*. GASCÓN ABELLÁN, Marina, *op. cit*., p. 20. A esta acción se le conoce como eutanasia involuntaria.

1. *Eutanasia activa*

Kraus y Álvarez la definen como *la finalización deliberada de la vida por medio de una acción encaminada a procurar la muerte (como sería la administración de una droga).*[22] Al respecto, Rachels señala que es en muchos casos más humana que la eutanasia pasiva.[23]

Diego Valadés indica que la eutanasia activa se entiende como *la acción mediante la cual terceras personas auxilian a poner fin a la vida de un enfermo crónico o en estado terminal, a solicitud del propio paciente*.[24] Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia señaló que es activa *cuando existe un despliegue médico para producir la muerte de una persona como suministrar directamente algún tipo de droga o realizando intervenciones en busca de causar la muerte*.[25] Así, esta se refiere a la acción que provoca la muerte de una persona.

2. *Eutanasia pasiva*

Eutanasia pasiva *es la que provoca la muerte con efecto de la omisión o suspensión de acciones médicas que permitirían preservar la vida*.[26] Por su parte, Gert y Culver refieren que es el cumplimiento por parte del médico del rechazo racional válido del tratamiento de soporte vital de un paciente o, en su caso, de una persona que sustituya a este último en la toma de la decisión.[27] Al respecto, Diego Valadés señala que *es la sola suspensión del tratamiento que mantiene con vida a una persona*.[28] Así, se observa que no existe una diferencia entre suspender un tratamiento o no iniciarlo, en primer lugar.

22 KRAUS, Arnoldo y ÁLVAREZ DEL RÍO, Asunción, *La eutanasia*, México, CONACULTA, 1998, p. 7.

23 RACHELS, James, *op. cit*., p. 78.

24 VALADÉS, Diego, *Estado laico. Reflexiones constitucionales*, México, Tirant lo Blanch, 2021, p. 191.

25 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-970, 15 de diciembre de 2014, FJ 3.2.3, p. 21, https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-970-14.htm.

26 KRAUS, Arnoldo y ÁLVAREZ DEL RÍO, Asunción, *op. cit*., p. 7.

27 GERT, Bernard y CULVER, Charles M., "Distinguishing between active and passive euthanasia", *Clin Geriatr Med* (National Library of Medicine. National Center for Biotechnology Information), February 1986, pp. 29-36, https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/3082503/.

28 VALADÉS, Diego, *op. cit*., p. 191.

Es pasiva cuando *la muerte se produce por la omisión de tratamientos, medicamentos, terapias o alimentos. En este tipo de eutanasia, la actuación del médico es negativa pues su conducta es de "no hacer"*.[29] Como se observa, en esta se suprime o se omite la medida que permite la prolongación de la vida de manera no útil.

3. *Eutanasia no voluntaria*

Kraus y Álvarez del Río la definen como *la terminación de la vida de un paciente sin que el afectado lo solicite expresamente, por encontrarse incapacitado para hacerlo*.[30] Por su parte, Gascón Abellán señala que esta *describe los casos de eutanasia que tienen lugar sobre personas de cuyo consentimiento se prescinde porque este no es posible o no es válido, como sucede con los niños, los enfermos comatosos y los enajenados mentales*.[31]

4. *Eutanasia voluntaria*

La eutanasia voluntaria *es la terminación de la vida de un paciente en respuesta a la petición de éste expresada libremente*.[32] Gascón Abellán señala que es *cuando la muerte se produce a petición libre y consciente de quien va a morir; alude pues a los supuestos de "muerte a ruego"*.[33]

Young refiere cinco condiciones que a menudo se proponen como necesarias para la candidatura a la eutanasia voluntaria, a saber: a) la persona tiene una *enfermedad terminal*; b) existe poca probabilidad de que la persona se beneficie del descubrimiento de una cura para esa enfermedad durante el tiempo de esperanza de vida señalado; c) como resultado de la enfermedad sufre dolor intolerable, o la vida es inaceptablemente onerosa, por ejemplo, cuando su subsistencia depende de un soporte vital artificial; d) manifiesta de manera *permanente y volun-*

29 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-970, *cit*., p. 21.
30 KRAUS, Arnoldo y ÁLVAREZ DEL RÍO, Asunción, *op. cit*., p. 6.
31 GASCÓN ABELLÁN, Marina, *op. cit*., p. 20.
32 KRAUS, Arnoldo y ÁLVAREZ DEL RÍO, Asunción, *op. cit*., p. 6.
33 GASCÓN ABELLÁN, Marina, *op. cit*., p. 20.

taria su deseo de morir, o en su caso, con anterioridad ha expresado dicho deseo y, e) es incapaz de poner fin a su vida sin ayuda.[34]

De lo anterior se observa que la primera condición es restrictiva ya que limita el ejercicio de la eutanasia voluntaria a quienes tienen una enfermedad terminal, excluyendo en este sentido a enfermedades psicológicas,[35] psiquiátricas, otras como el Alzheimer, por ejemplo, en los Países Bajos[36] y Bélgica[37] la legislación reconoce al *sufrimiento insoportable* como elemento que determina la elegibilidad de la persona para recibir asistencia médica en caso de muerte.[38] Respecto a la tercera condición en la que debe existir una manifestación *permanente* se advierte que en la eutanasia voluntaria se tiene como presupuesto la *petición libre y consiente*, lo que presupone capacidad en la toma de decisiones, por lo que dicho aspecto podría quedar superado.

III. REGULACIÓN DE LA EUTANASIA

Son numerosos los países en los que se analiza la regulación de la eutanasia y las implicaciones que esto conlleva, pero ante la imposibilidad de contribuir a un estudio más extenso del tema, se aborda la regulación de la eutanasia en Australia, Estados Unidos de América, España, a través de la decisión judicial por la Corte Constitucional en Colombia, y los sucintos avances en el caso de México. Lo anterior, porque han sido referente de resolución en asuntos posteriores, como es el caso de Colombia o, porque históricamente establecieron las bases para su regulación; lo que permitirá realizar un análisis sobre los avances jurídicos en la materia.

34 YOUNG, Robert, "Voluntary euthanasia", *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta (ed.), Department of Philosophy, Stanford University, winter 2021, https://plato.stanford.edu/entries/euthanasia-voluntary/.

35 BBC News, *Muere Noa Pothoven, la joven de 17 años que solicitó la eutanasia en Holanda por sufrir estrés postraumático y depresión*, 5 de junio de 2019, https://www.bbc.com/mundo/noticias-48521741.

36 Government of the Netherlands, "What the law says", *Euthanasia, assisted suicide and non-resuscitation on request*, https://www.government.nl/topics/euthanasia/euthanasia-assisted-suicide-and-non-resuscitation-on-request.

37 *The Belgian Act on Euthanasia of May 28th, 2002*, trad. Dale Kidd, http://eol.law.dal.ca/wp-content/uploads/2015/06/Euthanasia-Act.pdf.

38 *Cfr*. YOUNG, Robert, *op. cit*.

1. *Regulación de la eutanasia voluntaria en Australia*

El 25 de mayo de 1995 el Territorio Norte de Australia aprobó la primera ley de eutanasia voluntaria[39] —promulgada en 1996—, misma que presentó una serie de desafíos legales derivados de los opositores a la misma, cuestión que culminó en 1997 cuando el Parlamento Nacional de Australia revocó la legislación y prohibió a los territorios promulgar leyes que la permitieran por cuestiones constitucionales.[40] Australia consta de seis estados y dos territorios[41] y, los estados, a diferencia de los territorios tienen el derecho constitucional de promulgar dicha legislación.

Victoria en 2017 aprobó la Ley de Muerte Voluntaria Asistida,[42] en la que se señaló de manera expresa el significado de *capacidad de decidir* respecto a la muerte voluntaria asistida, es capaz la persona si: a) *comprende* la información y las consecuencias de la decisión, b) *recuerda* dicha información en la medida necesaria que le permita tomar la decisión, c) *utiliza* esa información en el proceso de toma de la decisión y, d) *comunica* la decisión, puntos de vista y necesidades en cuanto a la decisión, ya sea a través de palabras, gestos o cualquier otro medio. Además, la ley establece una serie de principios que rigen el actuar de las personas que intervienen, entre ellos: a) toda vida humana tiene igual valor, b) se debe respetar la autonomía de la persona, c) toda persona para tomar una decisión informada tiene derecho a recibir información completa sobre las diferentes alternativas y posibilidades de actuación médica, entre otros.

Asimismo, establece los requisitos y un procedimiento para que la persona pueda acceder a la muerte voluntaria asistida —la ley

39 Northern Territory of Australia, *Rigths of the Terminally Ill Act 1995*, https://legislation.nt.gov.au/en/Legislation/RIGHTS-OF-THE-TERMINALLY-ILL-ACT-1995.

40 YOUNG, Robert, *op. cit*.

41 Central Intelligence Agency, "Australia", *Visit world factbook*, https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/australia/#government.

42 Parliament of Victoria, *Voluntary Assisted Dying Act, 2017*, No. 61, Authorised Version incorporating amendments as at 19 June 2021, https://content.legislation.vic.gov.au/sites/default/files/2021-06/17-61aa005%20authorised.pdf. Versión en español, Parlamento de Victoria, *Ley de Muerte Voluntaria Asistida*, No. 61, aprobada el 5 de diciembre de 2017, trad. Asociación Derecho a Morir Dignamente, https://derechoamorir.org/wp-content/uploads/2018/09/2017-ley-eutanasia-victoria-australia.pdf.

incluye los formularios a realizarse—;[43] señala en qué consiste el derecho de objeción de conciencia de los médicos; instituye un procedimiento de revisión por el Tribunal Contencioso Administrativo de Victoria, entre otras, respecto a la decisión del médico coordinador referente a la capacidad o no de una persona para tomar decisiones con relación a la muerte voluntaria asistida; establece un apartado de delitos relacionados con la misma como el *delito de inducción a otra persona para solicitar la muerte voluntaria asistida*, entre otros. En el mismo orden de ideas, Australia Occidental aprobó en 2019 la Ley de Muerte Asistida Voluntaria, la cual entró en vigor en 2021;[44] Tasmania,[45] Australia Meridional[46] y Queensland[47] promulgaron en 2021 leyes que permiten la muerte voluntaria medicamente asistida,[48] en los dos primeros casos, las leyes entrarán en vigor en 2022 y, en el último, en 2023.[49]

2. *Regulación de la eutanasia en los Estados Unidos de América*

Tras la aprobación de la ley en Oregón, se ha instituido una legislación similar en los estados de Washington, Vermont, California, Colorado, Distrito de Columbia, Hawái, Nueva Jersey, Maine, Nuevo México y, en el caso de Montana, la muerte asistida por un médico es legal por sentencia de la Corte Suprema del Estado.

43 Anexo A, presenta el formulario de la *Declaración escrita* incorporado a la Ley de Muerte Voluntaria Asistida, No. 61, aprobada el 5 de diciembre de 2017, trad. Asociación Derecho a Morir Dignamente.

44 Parliament of Western Australia, *Voluntary Assisted Dying Act 2019*, Version incorporating amendments as of 01 July 2021, https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/prod/filestore.nsf/FileURL/mrdoc_44008.pdf/$FILE/Voluntary%20Assisted%20Dying%20Act%202019%20-%20%5B00-b0-00%5D.pdf?OpenElement.

45 Tasmania Government, *End-of-Life Choices (Voluntary Assisted Dying) Act 2021*, https://www.legislation.tas.gov.au/view/whole/html/asmade/act-2021-001. Esta ley cuenta con un periodo de implementación que comenzó a partir del 22 de abril del 2021 y es a partir de octubre del 2022 que el Departamento de Salud podrá brindar acceso a la muerte asistida voluntaria.

46 Government of South Australia, *Voluntary Assisted Dying Act 2021*, https://www.legislation.sa.gov.au/__legislation/lz/c/a/voluntary%20assisted%20dying%20act%202021/current/2021.29.auth.pdf. Esta ley entrará en vigor a partir del 2022.

47 Queensland Government, *Voluntary Assisted Dying Act 2021*, https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/asmade/act-2021-017. La cual entrará en vigor a partir del 01 de enero de 2023.

48 YOUNG, Robert, *op. cit*.

49 *Idem*.

A. *Oregón*

El 8 de noviembre de 1994 los votantes de Oregón aprobaron la Medida 16,[50] con un margen de 51,31 por ciento (627,980 votos) frente a 48,69 por ciento (596,018 votos) convirtiéndose en el primer estado de Estados Unidos de América con un estatuto de muerte asistida por un médico; no obstante, su implementación se retrasó por diversas impugnaciones judiciales, por ende, su implementación se llevó a cabo hasta 1997. Ese mismo año, los votantes confirmaron su apoyo, cuando entró en vigor tras la Ley de Muerte con Dignidad de Oregón,[51] promulgada después de tres proyectos de ley que presentó el entonces senador Frank Roberts —quién sufría cáncer de próstata— sobre muerte asistida por médicos (1989, 1991 y 1993), los cuales se convirtieron en proyectos de leyes posteriores.[52]

Esta ley permite a los residentes de Oregón con enfermedades terminales poner fin a su vida mediante la autoadministración voluntaria de medicamentos letales, los cuales son expresamente recetados por un médico,[53] ley que rechazó explícitamente *la eutanasia (involuntaria y pasiva) y, sobre todo, la inyección letal para producirla*,[54] cuestión la anterior que fue determinante para el éxito de la propuesta.

Las principales características de la ley son: a) es una ley aprobada por referéndum, b) beneficia a pacientes con enfermedad terminal, c) el paciente es el que tiene que autoadministrarse el medicamento suscrito por el médico, d) el paciente debe ser una persona mayor de 18 años, e) el paciente debe ser capaz de tomar y comunicar sus

50 *Oregon Measure 16, Physician-Assisted Death Initiative (1994)*, Ballotpedia, https://ballotpedia.org/Oregon_Measure_16,_Physician-Assisted_Death_Initiative_(1994).

51 Oregon Legislature, *The Oregon Death with Dignity Act*, Oregon revised statutes, 127.800 – 127.995, https://deathwithdignity.org/wp-content/uploads/2015/10/1994-OR-Death-with-Dignity-Act.pdf.

52 Death with Dignity National Center, *Oregon Death with Dignity Act: A History*, https://deathwithdignity.org/learn/oregon-death-with-dignity-act-history/.

53 Government of Oregon, *About the Death with Dignity Act*, https://www.oregon.gov/oha/ph/providerpartnerresources/evaluationresearch/deathwithdignityact/pages/index.aspx.

54 MADRAZO, Jorge, "Una mirada al tema de la eutanasia y el suicidio asistido en los Estados Unidos de América", en VALADÉS, Diego y TELLEZ GARITA, Laura (coords.), *Régimen jurídico de la eutanasia. Panorama internacional*, México, Tirant lo Blanch, INACIPE, 2020, pp. 123 y 124.

decisiones de atención médica, f) debe ser residente de Oregón, f) el médico debe estar autorizado para practicar la medicina por la Junta de Examinadores Médicos del Estado de Oregón, g) en ningún caso, el médico debe administrar el medicamento, h) el paciente tiene derecho a rescindir su solicitud en cualquier momento, i) el acto de un paciente calificado para ingerir medicamentos para terminar con su vida, no tiene ningún efecto en la póliza de seguro de vida, salud, accidentes o de anualidad, entre otros.[55]

La ley no exige que el paciente tenga un *sufrimiento insoportable* como elemento que determina la elegibilidad de la persona, ya que entiende por enfermedad terminal aquella que, dentro de un juicio médico razonable, se producirá la muerte dentro de los seis meses siguientes.

B. *Washington*

El 4 de noviembre de 2008 los votantes aprobaron la Ley de Muerte con Dignidad de Washington,[56] convirtiéndolo en el segundo estado en aprobar una ley en esta materia, la cual entró en vigor el 5 de marzo de 2009. Esta ley es prácticamente idéntica a la de Oregón.

El 12 de enero del 2021, se presentó una enmienda a la ley,[57] a través de la cual se intenta ampliar la gama de sujetos cualificados para autorizar el suministro del medicamento.

C. *Vermont*

El 20 de mayo de 2013 la Asamblea General del Estado de Vermont promulgó su ley de muerte asistida, la primera aprobada por una legislatura estatal, a diferencia de las de Oregón y Washington. La Ley 39, Ley sobre la Decisión del Paciente y Control al Final de la Vida de Vermont.[58] Esta

55 *Idem.*

56 Washington State Legislature, *The Washington Death with Dignity Act*, https://apps.leg.wa.gov/RCW/default.aspx?cite=70.245&full=true.

57 Washington State Legislature, *HB1141*, https://lawfilesext.leg.wa.gov/biennium/2021-22/Pdf/Bills/House%20Bills/1141.pdf?q=20211209100639.

58 General Assembly of the State of Vermont, *No. 39. An act relating to patient choice and control at end of life*, http://www.leg.state.vt.us/docs/2014/Acts/ACT039.pdf.

ley guarda similitud en cuanto a los sujetos, requisitos y procedimientos establecidos en sus predecesoras (Oregón y Washington).

D. *California*

La Ley sobre Opciones al Final de la Vida de California[59] fue aprobada el 05 de octubre de 2015 y entró en vigor el 9 de junio del 2016 y, casi dos años después, la Corte de Riverside *determinó que la legislatura había aprobado la ley inapropiadamente, ya que lo hizo dentro de una sesión extraordinaria para aprobar presupuestos estatales de cuidados de salud*.[60] Sin embargo, el 28 de noviembre de 2018 el Cuarto Tribunal de Apelaciones anuló la decisión anterior, señaló que los demandantes no estaban legitimados para presentar la demanda ya que la ley no los perjudicaba de ninguna manera[61] y, tras una serie de desafíos legales, en un fallo del 23 de enero del 2020 el Tribunal Superior del Condado de Riverside confirmó la decisión anterior al señalar que los demandantes no estaban legitimados y que la ley fue aprobada en la legislatura estatal adecuadamente.[62]

Luego, el 11 de enero de 2021 la senadora Susan Eggman presentó una enmienda a la ley[63] la cual fue firmada por el gobernador el 06 de octubre de 2021 y entrará en vigor a partir del 01 de enero del 2022, el proyecto: a) reduce el periodo de espera de quince días entre las dos solicitudes verbales requeridas a cuarenta y ocho horas, b) los sistemas de atención médica y los hospicios ahora tendrán que publicar sus políticas de ayuda para morir en sus sitios web, c) elimina el formulario de

59 California Legislative, *California´s End of Life Options Act*, https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201520162AB15.

60 MADRAZO, Jorge, *op. cit*., p. 131. Riverside County Superior Court, *Ahn v. Hestrin case*, http://public-access.riverside.courts.ca.gov/OpenAccess/Civil/CivilCaseReport.asp?CourtCode=A&RivInd=RIV&CaseType=RIC&CaseNumber=1607135; Superior Court of the State of California, *Exhibit A*, https://deathwithdignity.org/wp-content/uploads/2015/10/Ahn-v.-Hestrin-Judgment-052518.pdf.

61 Fourth Appellate District, *case E070545*, November 28th, 2018, https://www.courts.ca.gov/opinions/archive/E070545M.PDF.

62 Death with Dignity National Center, *Death with Dignity in California: A History*, https://deathwithdignity.org/learn/death-with-dignity-california-history/#legal.

63 California Legislative Information, *Senate Bill No. 380*, https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=202120220SB380.

atestación final, d) si un paciente con enfermedad terminal solicita ayuda médica para morir y su médico no desea participar, deberá este último informar al primero y documentar la solicitud y transferir los registros médicos del paciente, e) la enmienda aclara que los medicamentos se pueden tomar dentro de un centro de atención médica y, f) extiende la cláusula de derogación de la ley hasta el 01 de enero de 2031.

E. *Colorado*

El 8 de noviembre de 2016 el electorado de Colorado aprobó la Proposición 106, la Ley sobre Opciones al Final de la Vida[64] —originalmente, iniciativa 145—, con un margen de 64 a 35 por ciento, la cual entró en vigor el 16 de diciembre de 2016. De manera general, sigue el modelo de Oregón. Fue la tercera ley que se aprobó mediante votación del electorado.

F. *Distrito de Columbia*

Washington DC fue la sexta jurisdicción en promulgar un estatuto de muerte asistida, también siguiendo el modelo de Oregón. La Ley de Muerte con Dignidad de DC[65] se promulgó el 19 de diciembre de 2016, entró en vigor el 18 de febrero de 2017, y su implementación comenzó a partir del 6 de junio de ese mismo año.

En 2016 el Consejo del Distrito de Columbia analizó su impacto fiscal, proyecto que fue aprobado en noviembre de ese mismo año; en 2018 el proyecto de presupuesto federal contenía una cláusula que derogaba la ley, pero esta no fue aprobada y, en 2019 el proyecto de presupuesto federal, nuevamente en la Cámara de Representantes de los EE. UU. contenía una cláusula adicional que derogaba dicha ley, proyecto que fue aprobado el 24 de mayo de 2018 por el Subcomité de Servicios Fi-

64 Colorado General Assembly, *End of Life Options*, https://www.sos.state.co.us/pubs/elections/Initiatives/titleBoard/filings/2015-2016/145Final.pdf.

65 Council of the District of Columbia, *D.C. Act 21-577*, https://deathwithdignity.org/wp-content/uploads/2015/11/DC-Death-with-Dignity-Act.pdf.

nancieros y Gobierno General de la Cámara de Representantes.[66]

G. *Hawái*

Fue el séptimo estado en promulgar un estatuto sobre muerte asistida. La Ley Nuestro Cuidado, Nuestra Elección[67] aprobada el 5 de abril del 2018 entró en vigor el 1 de enero de 2019. Luego, en enero del 2021 se presentó un proyecto que busca eliminar las barreras para acceder a esa ley, la SB839.[68] El proyecto autoriza a las enfermeras de práctica avanzada a llevar a cabo la ayuda médica a morir; a las enfermeras practicantes de salud mental psiquiátrica y enfermeras clínicas especialistas a brindar asesoramiento al paciente; reduce el periodo de espera de veinte a quince días y, elimina el periodo de espera obligatorio para aquellas personas con enfermedades terminales que no espera que sobrevivan dicho periodo.

H. *Nueva Jersey*

La Ley de Ayuda a Morir por Enfermedad Terminal de Nueva Jersey[69] aprobada el 12 de abril de 2019, entró en vigor el 1 de agosto de ese año. Luego, el 8 de agosto un médico presentó una apelación respecto a su implementación y el 15 de agosto la Corte Superior del Condado de Mercer emitió una orden de restricción temporal de la ley. El 27 de agosto la Corte de Apelaciones de Jersey levantó la orden de restricción temporal, idea que reafirmó la Corte Superior el 1 de abril del 2020 al señalar la falta de legitimación de los demandantes, ya que el ejercicio de esta es voluntario y no les perjudicaba.

---

66 Death with Dignity National Center, *District of Columbia. History*, https://deathwithdignity.org/states/district-of-columbia/.

67 House of Representatives, *Our Care, Our Choice Act*, https://health.hawaii.gov/opppd/files/2018/11/OCOC-Act2.pdf.

68 Hawaii State Legislature, *SB839 SD2*, https://www.capitol.hawaii.gov/measure_indiv.aspx?billtype=SB&billnumber=839&year=2021.

69 Senate and General Assembly of the State of New Jersey, *Chapter 59*, https://deathwithdignity.org/wp-content/uploads/2015/10/2019-NJ-Aid-in-Dying-for-the-Terminall-Ill-Act.pdf.

I. *Maine*

El 12 de junio de 2019 la gobernadora Janet Mills promulgó la Ley de Muerte con Dignidad,[70] misma que entró en vigor el 19 de septiembre de ese mismo año, convirtiéndose en la novena jurisdicción en tener un estatuto sobre la materia. Se basa en la ley de Oregón y, al igual que aquella, permite que los residentes estatales que reúnan los requisitos reciban medicamentos recetados para poner fin a su vida.

J. *Nuevo México*

El 13 de enero de 2014, Nan Nash, juez del segundo distrito judicial resolvió que la muerte asistida por un médico es un derecho de conformidad a la Constitución, posteriormente, el Tribunal de Apelaciones anuló dicho fallo[71] y, después, la Corte Suprema anuló esta última decisión y reiteró que la muerte asistida por un médico es un derecho. Luego, se presentaron diversos proyectos de ley, los cuales tuvieron éxito en tres comités legislativos: el Comité de Servicios Humanos y de Salud y el Comité Judicial de la Cámara y, el Comité de Asuntos Públicos del Senado. Finalmente, la Ley sobre Opciones al Final de la Vida[72] se promulgó el 8 de abril del 2021 y entró el vigor el 18 de junio de ese mismo año.

K. *Montana*

En Montana la muerte asistida por un médico es legal por sentencia de la Corte Suprema del Estado desde 2009. Así, en el caso *Baxter v. Montana*[73] señaló que la ley estatal en sí no prohibía a un médico cumplir con una solicitud de un paciente competente y con una enfermedad

70 State of Maine, *Chapter 418* or *the Maine Death with Dignity Act*, June 12, 2019, https://deathwithdignity.org/wp-content/uploads/2015/10/2019-ME-LD-1313-Approved.pdf.

71 Court of Appeals of New Mexico, *Morris v. Brandenburg*, No. 33630, August 11, 2015, https://caselaw.findlaw.com/nm-court-of-appeals/1710738.html.

72 New Mexico Legislature, *HB 47. End of Life Options Act*, https://www.nmlegis.gov/Legislation/Legislation?chamber=H&legType=B&legNo=47&year=21.

73 Supreme Court of the State of Montana, *Baxter v. Montana*, December 31, 2009, https://deathwithdignity.org/wp-content/uploads/2015/12/Baxter-Decision-December-2009.pdf.

terminal prescribir medicamentos que le permitan acelerar su muerte. Además, señaló que como cuestión de política pública hay poca diferencia en retirarle a un paciente el soporte vital o recetar un medicamento para acelerar su muerte.[74] No obstante, la Corte no se pronunció *sobre si la Constitución del estado garantizaba a los pacientes con enfermedades terminales el derecho a contar con prescripciones de medicamentos letales.*[75]

3. *Regulación de la eutanasia en Colombia*

En Colombia la eutanasia es un derecho constitucional fundamental desde 1997, instituido a través de la decisión judicial de la Corte Constitucional ya que este aún no se encuentra regulado. En el presente apartado se analizan las sentencias: C-239/97, sobre el homicidio por piedad; T-970, en la que se reconoce el consentimiento sustituto; T-544, se reconoce a los menores el derecho fundamental a morir dignamente y, C-233/21, en la que se amplían los supuestos de acceso al derecho fundamental a morir dignamente.

A. *Sentencia C-239/9776*

La Corte Constitucional reconoce el homicidio por piedad al que describe como *la acción de quien obra por la motivación específica de poner fin a los intensos sufrimientos de otro.*[77] Asimismo, declaró exequible el homicidio por piedad *con la advertencia de que en el caso de los enfermos terminales en que concurra la voluntad libre del sujeto pasivo del acto, no podrá derivarse responsabilidad para el médico autor, pues la*

74 Death with Dignity National Center, *Montana Supreme Court Ruling*, https://deathwithdignity.org/states/montana/.

75 MADRAZO, Jorge, *op. cit*., p. 130.

76 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-239/97, 20 de mayo de 1997, https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-239-97.htm.

77 *Ibidem*, p. 12. Al respecto, la Corte Constitucional entiende por piedad al *estado afectivo de conmoción y alteración anímica profundas, similar al estado de dolor que consagra el artículo 60 del Código Penal como causal genérica de atenuación punitiva; pero que, a diferencia de éste, mueve a obrar en favor de otro y no en consideración a sí mismo*.

conducta está justificada[78] y, exhortó al Congreso para que en el menor tiempo posible regulara el tema de muerte digna conforme a los principios constitucionales y a elementales consideraciones de humanidad, estableciendo como puntos esenciales de la regulación, los siguientes:

> 1. *Verificación rigurosa, por personas competentes*, de la situación real del paciente, de la enfermedad que padece, de la madurez de su juicio y de la voluntad inequívoca de morir.
> 2. Indicación clara de las personas (sujetos calificados) que deben intervenir en el proceso.
> 3. Circunstancias bajo las cuales debe manifestar su consentimiento la persona que consiente en su muerte o solicita que se ponga término a su sufrimiento: forma como debe expresarlo, sujetos ante quienes debe expresarlo, verificación de su sano juicio por un profesional competente, etc.
> 4. Medidas que deben ser usadas por el sujeto calificado para obtener el resultado filantrópico.
> 5. Incorporación al proceso educativo de temas como el valor de la vida y su relación con la responsabilidad social, la libertad y la autonomía de la persona, de tal manera que la regulación penal aparezca como la última instancia en un proceso que puede converger en otras soluciones.[79]

No obstante, han transcurrido más de 23 años sin que el Congreso expida una ley en la materia. Además, se observa que la Corte Constitucional despenalizó la eutanasia cuando: a) exista consentimiento libre e informado del paciente; b) el procedimiento lo practique un médico y, c) el sujeto pasivo padezca una enfermedad terminal que le causa sufrimiento.

Respecto al valor de la vida señaló que *la Constitución no sólo protege la vida como un derecho, sino que además la incorpora como un valor del ordenamiento*[80] lo que implica que el texto constitucional

78 *Ibidem*, p. 111.
79 *Ibidem*, p. 22.
80 *Ibidem*, p. 19.

no es neutro, sino que está a favor de ella, opción política que tiene implicaciones al comportar un deber del Estado para su protección. No obstante, advirtió que *sólo el titular del derecho a la vida puede decidir hasta cuándo es ella deseable y compatible con la dignidad humana*,[81] por lo que si los derechos no son absolutos tampoco lo es el deber de garantizarlos al encontrar un límite en la decisión de las personas respecto a determinados asuntos que solo a ellas les afecta. Además, limita el consentimiento al paciente, no lo hace extensivo a los familiares.

Así, la Corte Constitucional reconoció que el derecho a morir dignamente tiene la categoría de fundamental y que el *derecho a la vida no puede reducirse a la mera subsistencia, sino que implica el vivir adecuadamente en condiciones de dignidad*[82] por lo que, desde una perspectiva pluralista no debe afirmarse el deber absoluto de vivir.

B. *Sentencia T-97083*

La Corte Constitucional señaló que no existe una definición totalmente aceptada de eutanasia; no obstante, deben concurrir los siguientes elementos: a) el sujeto pasivo que padece una enfermedad terminal, b) el sujeto activo que realiza la acción u omisión, en todos los caso debe ser un médico y, c) debe producirse por petición expresa, reiterada e informada de los pacientes.[84] Sin embargo, se advierte que el último elemento hace referencia a la eutanasia voluntaria, a pesar de que en la sentencia se reconoce el consentimiento sustituto.

Además, indicó que el derecho a morir dignamente se compone de dos aspectos básicos: la dignidad humana y la autonomía individual. El primero, indispensable para el goce del derecho a la vida, y el segundo porque, aunque se encuentra relacionado con la vida y otros derechos su vulneración no depende de ellos, por lo que no es posible conside-

81 *Ibidem*, p. 20.

82 *Ibidem*, p. 19.

83 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-970, 15 de diciembre de 2014, https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-970-14.htm.

84 *Ibidem,* FJ 3.2.2, p. 20.

rarlo como parte del derecho a la vida.

En esta sentencia, la Corte Constitucional reconoce el consentimiento sustituto al señalar que este *ocurre cuando la persona que sufre de una enfermedad terminal se encuentra en imposibilidad fáctica para manifestar su consentimiento*,[85] con ello se amplió lo estipulado en la sentencia C-239/97 que lo restringía al titular del derecho. En ese mismo sentido, refirió que el deber constitucional del Estado de proteger la vida debe ser compatible con otros derechos como el de autonomía y dignidad, por lo que en el caso de personas que padecen una enfermedad terminal, dicho deber del Estado cede ante la autonomía individual y ante el *consentimiento informado del paciente que desea morir en forma digna*[86]

Además, la Corte Constitucional de Colombia ordenó al Ministerio de Salud impartiera directrices para la conformación y funcionamiento de los Comités Científico-Interdisciplinarios de las entidades prestadoras del servicio de salud, lo que conllevó a que este último emitiera la resolución 1216 del 2015.[87] Resolución que señaló como criterios de la garantía del derecho fundamental a morir con dignidad la prevalencia de la autonomía del paciente, la oportunidad, la celeridad y la imparcialidad. Se reconoció el derecho a cuidados paliativos de las personas con enfermedades en fase terminal, como de sus familias. Se instituyen los Comités Científicos-Interdisciplinarios para el Derecho a Morir con Dignidad en las instituciones prestadoras del servicio de salud e indicó de manera expresa que los integrantes de estos no podrán ser objetores de conciencia del procedimiento que anticipa la muerte en un enfermo terminal para morir con dignidad. Comités que tienen entre

85 *Ibidem*, FJ 7.2.9, p. 49.

86 *Ibidem*, FJ 4.11, p. 28; sentencia C-239/97, p. 4.

87 Ministerio de Salud y Protección Social, República de Colombia, *Resolución número 1216 de 2015*, Por medio de la cual se da cumplimiento a la orden cuarta de la sentencia T-970 de 2014 de la Honorable Corte Constitucional en relación con las directrices para la organización y funcionamiento de los Comités para hacer efectivo el derecho a morir con dignidad, 20 de abril de 2015, https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%201216%20de%202015.pdf. En el marco de lo dispuesto en la resolución 1216 de 2015, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la *Resolución número 4006 de 2016*, Por medio de la cual se crea el Comité Interno del Ministerio de Salud y Protección Social para controlar los procedimientos que hagan efectivo el derecho a morir con dignidad, se regula su funcionamiento y se dictan otras disposiciones, 02 de septiembre de 2016, https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-4006-de-2016.pdf.

sus funciones la de verificar que el procedimiento se realice respetando los términos dispuestos en la sentencia T-970 de 2014 y, verificar en el caso del consentimiento sustituto si existe alguna circunstancia que vicie la eficacia o validez de este, entre otros.

Además, la resolución instituye un procedimiento para hacer efectivo el derecho a morir con dignidad; señala que el consentimiento debe ser expresado de manera informada, libre e inequívoca, el cual puede ser previo; no obstante, contempla el consentimiento sustituto para aquellas personas que se encuentran en incapacidad legal o bajo la existencia de circunstancia que les impiden manifestar su voluntad.

C. *Sentencia T-544*[88]

En la sentencia T-544 la Corte Constitucional reconoció a los menores el derecho fundamental a morir dignamente. Además, exhortó al Congreso para que en el término de dos años emitiera la regulación de este derecho tanto para personas mayores de edad como para niños, niñas y adolescentes de conformidad con los criterios jurisprudenciales por ella emitidos. En ese orden de ideas, ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social que, en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa, presentara un proyecto de ley que regulara el derecho fundamental a morir dignamente para mayores de edad y para niños, niñas y adolescentes de conformidad con los criterios emitidos por la Corte Constitucional. Concluyó que *es necesario ordenar la expedición urgente de la regulación que garantice el derecho a la muerte digna de los NNA*.[89]

De esas consideraciones derivó la resolución 825 del 2018[90] del Ministerio de Salud y Protección Social que reglamenta el procedimiento para hacer efectivo el derecho a morir con dignidad de los niños, niñas

88 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-544, 25 de agosto de 2017, https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-544-17.htm.

89 *Ibidem*, FJ 53, p. 52.

90 Ministerio de Salud y Protección Social, República de Colombia, *Resolución número 825 de 2018*, Por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para hacer efectivo el derecho a morir con dignidad de los niños, niñas y adolescentes, 09 de marzo de 2018, https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-825-de-2018.pdf.

y adolescentes. Resolución que en sus consideraciones señala que el *derecho fundamental a morir con dignidad no se limita a la muerte anticipada o eutanasia, sino que comprende el cuidado integral del proceso de muerte*,[91] que la solicitud de la eutanasia *requiere un contexto diferencial que permita identificar la veracidad y validez de una expresión voluntaria, libre, informada e inequívoca*[92] y que el entendimiento del concepto de muerte en menores depende de factores asociados al desarrollo cognitivo y emocional, a su entorno y experiencia vital. Así, esa resolución al regular el procedimiento consideró el interés superior del menor.

En ella se establece una exclusión expresa del procedimiento eutanásico: a) recién nacidos y neonatos; b) primera infancia (cero a seis años); c) grupo poblacional entre los seis y doce años, excepto aquellos que alcancen un desarrollo neurocognitivo y psicológico excepcional que les permita tomar una decisión voluntaria, libre, informada e inequívoca en el ámbito médico, y que el concepto de muerte para este alcance un nivel esperado en un niño mayor de doce años y, d) niños, niñas y adolescentes que presenten estados alterados de conciencia o discapacidad intelectual o trastornos psiquiátricos diagnosticados que alteren la competencia para razonar, entender y emitir un juicio reflexivo al respecto.

Además, la resolución considera el cuidado paliativo pediátrico, dirigido a atención de niños, niñas y adolescentes desde el diagnóstico hasta el proceso de muerte, el cual se enfoca en mejorar la calidad de vida de este y la de su familia durante el mismo y posterior a la muerte. Establece también el procedimiento para hacer efectivo el derecho a morir con dignidad a través de la eutanasia de los adolescente y excepcionalmente de niños, niñas y adolescentes entre los seis y doce años, y la institución de Comités Científico-Interdisciplinarios los cuales deberán verificar que se le informe al paciente y a quien ejerza la patria potestad que se puede revocar la solicitud en cualquier momento, ve-

91 *Ibidem*, p. 2.

92 *Idem*.

rificar que el niño, niña o adolescente esté recibiendo cuidado paliativo pediátrico, entre otros.

D. *Sentencia C-233/21*[93]

En esta, los accionantes manifestaron la existencia de un *déficit de protección constitucional* al penalizarse la conducta de homicidio por piedad en el artículo 106 de la Ley 599 de 2000 por la cual se expidió el Código Penal, en aquellos casos en los que las personas padecen *intensos sufrimientos provenientes de lesión corporal o enfermedad grave e incurable*[94] y este no cuenta con un pronóstico de enfermedad en fase terminal o de muerte próxima.

Sobre la autonomía de la persona, la Corte Constitucional reiteró la idea de que no puede obligarse a una persona a seguir viviendo cuando sufre una enfermedad terminal que le produce dolores insoportables y en cuyas condiciones considera incompatibles con su dignidad como ser humano, y este ha adoptado la decisión de terminar con su vida; pues esta no puede reducirse a la subsistencia biológica ya que el derecho a la vida implica la posibilidad de vivir en condiciones de dignidad; contrario a lo anterior, el Estado no cumpliría con su obligación de proteger este derecho *cuando desconoce la autonomía, la dignidad de las personas y la facultad del individuo de controlar su propia vida*.[95]

Respecto al derecho a morir dignamente, la Corte Constitucional consideró que: a) existen barreras que resultan irrazonables y desproporcionadas para su ejercicio, entre las que destaca la inexistencia de una regulación integral con jerarquía legal;[96] b) el Congreso ha presentado distinto proyectos con la finalidad de regular la materia, sin embargo, ninguno se ha aprobado, lo que conlleva a la existencia de un vacío

93 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-233/21, 22 de julio de 2021, https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-233-21.htm.

94 Ley 599 de 2000, Diario Oficial No. 44.097, 24 de julio del 2000, https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_ley_599_2000.pdf.

95 Corte Constitucional de Colombia, *Comunicado 27*, julio 22 de 2021, pr. 7, p. 3, https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2027%20-%20Julio%2022%20de%202021.pdf.

96 *Ibidem*, pr. 9, p. 4; Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-233/21, FJ 163, p. 49; FJ 328, pp. 91 y 92; FJ 375, p. 103; FJ 377, p. 103 y FJ 402, p. 109.

normativo que se traduce en una falta de protección inadmisible desde el punto de vista constitucional, en torno al derecho a morir dignamente[97] y, c) al mantener la restricción a *enfermedades en fase terminal* para acceder a los servicios de salud relacionados con la eutanasia termina por agravar *de facto* las barreras existentes.[98]

En ese sentido, la Corte Constitucional reiteró que el texto constitucional no privilegia ningún modelo de vida, en cambio, *sí asume un serio compromiso con la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad que implica contar con la opción autónoma de elegir un modo de muerte digna*;[99] precisó que la dignidad protege al sujeto que se encuentra en circunstancias de salud que le producen sufrimientos intensos, o una exposición indefinida a una condición de salud que considera cruel, dada la intensidad del sufrimiento y el dolor.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional consideró imperativo ampliar los supuestos de acceso al derecho fundamental a morir dignamente.[100] Finalmente, reiteró el exhorto al Congreso de la República efectuado en diversas sentencias, entre otras, C-239 de 1997, T-970 de 2014, T-423 de 2017, T-544 de 2017, T-721 de 2017 y T-060 de 2020 para que, en ejercicio de sus funciones avance en la protección del derecho fundamental a morir dignamente.

4. *España*

El Congreso de los Diputados aprobó en marzo de 2021 la Ley Orgánica de Regulación de la Eutanasia[101] la cual despenalizó la muerte asistida bajo determinadas circunstancias. Esta tiene como objeto *regular el derecho que corresponde a toda persona que cumpla con las condiciones exigidas a solicitar y recibir la ayuda necesaria para*

97 *Idem*; Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-233/21, FJ 175, p. 53; FJ 282, p. 81 y FJ 296, p. 85.

98 *Idem*; Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-233/21, FJ 254, p. 74; FJ 384, pp. 104 y 105; FJ 387, p. 105; FJ 401, p. 109; FJ 402, p. 109; FJ 407, pp. 110 y 111; FJ 436, p. 117; FJ 446, p. 119 y FJ 476, p. 126.

99 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-233/21, FJ 398, pp. 108 y 109.

100 *Ibidem*, FJ 387, p. 105.

101 Ley Orgánica de Regulación de la Eutanasia, *Boletín Oficial del Estado*, 25 de marzo de 2021, https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/lo_003_2021.pdf

morir. Es aplicable a los mayores de edad con un sufrimiento constante e intolerable (padecimiento grave, crónico e imposibilitante) del cual existe la seguridad o gran posibilidad de que persistirá sin posibilidad de mejoría o curación.

Esta ley reconoce el derecho de las personas a solicitar la prestación de ayuda para morir e instituye los requisitos para su ejercicio: de nacionalidad española, residente legal en España o certificado que acredite su permanencia en el territorio por más de doce meses; disponer por escrito de toda la información que conlleva el proceso médico y las posibles alternativas; formular dos solicitudes por escrito y de manera voluntaria, a efecto de dejar constancia de que la solicitud no es resultado de alguna presión externa; sufrir de una enfermedad incurable y grave o padecimiento crónico, grave o imposibilitante, certificada por el médico responsable; prestar consentimiento informado de manera previa a la prestación de ayuda para morir. Establece que puede existir una denegación de la prestación de ayuda para morir en caso de no cumplir los requisitos previamente señalados. Asimismo, instituye un procedimiento para la realización y Comisiones de Garantía y Evaluación, estas últimas deberán resolver las reclamaciones en las que se haya negado la prestación, y reconoce el *deber de secreto* de los integrantes respecto a las deliberaciones y decisiones.

La regulación no se limita a dicha ley, pues existen leyes autonómicas en Andalucía,[102] Aragón,[103] Asturias,[104] Baleares,[105] Canarias,[106] Eus-

102 Ley 2/2010 de Derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 127, 25 de mayo de 2010, https://www.boe.es/eli/es-an/l/2010/04/08/2/con.

103 Ley 10/2011 de Derechos y garantías de la persona en proceso de morir y de la Muerte, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 115, 14 de mayo de 2011, https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2011/03/24/10/con.

104 Ley 5/2018 sobre Derechos y garantías de la dignidad de las personas en el proceso del final de la vida, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 181, 27 de julio de 2018, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-10580.

105 Ley 4/2015 de Derechos y garantías de la persona en el proceso de morir, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 96, 22 de abril de 2015, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4332.

106 Ley 1/2015 de Derechos y garantías de la dignidad de la persona ante el proceso final de su vida, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 54, 4 de marzo de 2015, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-2295.

kadi,[107] Galicia,[108] Madrid,[109] Navarra y[110] la C. Valenciana.[111] Aunado a ello, las comunidades autónomas han instituido diversos modelos de testamento vital que permiten plantear la voluntad del solicitante de acuerdo con ciertas características,[112] el cual se base en la convicción de un deterioro futuro en la salud de forma irreversible.

5. *México*

La Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal[113] plantea diversos lineamientos que contribuyen a la realización de reformas análogas, e incluso de orden federal.[114] El objeto de esta es:

> ...establecer las normas para regular el otorgamiento de la voluntad de una persona con capacidad de ejercicio, para que exprese su decisión de ser sometida o no a medios, tratamientos o procedimientos médicos que pretendan prolongar su vida cuando se encuentre en etapa terminal y, por razones médicas, sea imposible mantenerla de manera natural, protegiendo en todo momento la dignidad de la persona.

107 Ley 11/2016 de Garantía de los derechos y de la dignidad de las personas en el proceso final de su vida, *Boletín Oficial del País Vasco*, 8 de julio, https://derechoamorir.org/wp-content/uploads/2018/01/11-2016-ley-muerte-digna-euskadi-eus.pdf.

108 Ley 5/2015 de Derechos y garantías de las personas enfermas terminales, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 228, 23 de septiembre de 2015, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10200.

109 Ley 4/2017 de Derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de morir, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 149, 23 de junio de 2017, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-7178.

110 Ley Foral 8/2011 de Derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 99, 26 de abril de 2011, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7408.

111 Ley 16/2018 de Derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de atención al final de la vida, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 183, 30 de julio de 2018, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-10760.

112 Véase *Anexo B*, Documento de Instrucciones Previas (II PP) de Madrid. En Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Catalunya, Euskadi, Navarra y la C. Valenciana, la denominación es Documento de Voluntades Anticipadas (DVA); en Asturias, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Madrid y Murcia, es Documento de Instrucciones Previas (II PP); en Andalucía, Voluntades Vitales Anticipadas; en Canarias, Manifestación Anticipada de Voluntades; en Cantabria, Voluntades Previas y, en Extremadura, Expresión Anticipada de Voluntades.

113 Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal, publicada el 07 de enero de 2008, última reforma del 27 de agosto de 2012, https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/4968ec8ec15ead7cadb2b8a8fddd49b0f15f3843.pdf.

114 VALADÉS, Diego, *op. cit.*, pp. 237-240.

Esta ley establece los requisitos, señala de manera expresa que el documento de voluntad anticipada *podrá* suscribirlo toda persona con la capacidad de ejercicio. El paciente debe encontrarse en etapa terminal;[115] prohíbe al personal de salud suministrar medicamentos o tratamientos médicos que provoque de manera intencional la muerte de la persona en etapa terminal. Además, instituye la Coordinación Especializada en Materia de Voluntad Anticipada que tiene como obligación, entre otras, supervisar que al paciente se le otorgue información clara y oportuna para que esté en posibilidad de realizar un análisis y deliberación razonado. No obstante, no refiere cuestiones relativas a la objeción de conciencia del médico, el consentimiento sustituto, la eutanasia en menores de edad, entre otros.

IV. CONCLUSIONES

La eutanasia está siempre relacionada con el trato que se le da a pacientes o personas con enfermedades terminales por lo que es un problema que se encuentra principalmente en el plano médico-asistencial —aunque hay casos que no se vinculan a una enfermedad terminal, sino a padecimientos graves— lo cual conlleva una afectación en la relación médico-paciente, por ende, resulta indispensable establecer disposiciones normativas claras que permitan a los médicos actuar bajo ciertos lineamientos.

Al no ser el Estado mexicano indiferente a la protección del derecho a la vida, es necesario regular de manera rigurosa la eutanasia, esto es, el procedimiento que establezca la forma en que la persona manifestará su consentimiento, quién será la autoridad competente que debe intervenir en el proceso, cuáles son los derechos del paciente, entre otros.

Es un tema que tiene relación con los conceptos de libertad y dignidad. Solo el titular de la vida puede decidir hasta cuando es compatible y deseable con la dignidad, por lo que si los derechos no son absolutos

115 La Ley de Voluntad Anticipada define al enfermo en etapa terminal como: *paciente con diagnóstico sustentado en datos objetivos, de una enfermedad incurable, progresiva y mortal a corto o mediano plazo; con escasa o nula respuesta a tratamiento específico disponible y pronóstico de vida inferior a seis meses.*

tampoco lo es el deber del Estado de garantizarlos al encontrar un límite en la decisión de las personas respecto a determinados asuntos que solo a ellas les afecta. En ese sentido, se plantea la necesidad de que exista la opción de elegir tras recibir información completa sobre las diferentes alternativas y posibilidades de actuación médica; por ello, no se debe limitar esa facultad de elegir.

El estudio de la eutanasia no se reduce al ámbito jurídico, su debate se aborda desde el punto de vista ético, religioso, médico, filosófico, entre otros, por lo que es necesario conocer la experiencia de otros países y el régimen jurídico que estos han y siguen adoptando al entender que este es un debate inacabo.

La legislación federal mexicana no reconoce la eutanasia, pero la legislación local permite poner fin al tratamiento de soporte vital (Ciudad de México) bajo ciertas condiciones. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado respecto al tema.

Es necesario homologar a nivel nacional los distintos *testamentos vitales* existentes, y con ello, garantizar una adecuada aplicación del instrumento.

V. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

ÁLVAREZ DEL RÍO, Asunción, *Práctica y ética de la eutanasia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

BBC News, *Muere Noa Pothoven, la joven de 17 años que solicitó la eutanasia en Holanda por sufrir estrés postraumático y depresión*, 5 de junio de 2019.

BEAUCHAMP, Tom L. y DAVIDSON, Arnold I., "The definition of euthanasia", *The Journal of Medicine and Philosophy*, vol. 4, núm. 3, 1979.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, "Australia", *Visit world factbook*.

DEATH WITH DIGNITY NATIONAL CENTER, *Death with Dignity in California: A History*.

------, *District of Columbia. History*.

------, *Montana Supreme Court Ruling*.

------, *Oregon Death with Dignity Act: A History*.

GASCÓN ABELLÁN, Marina, "¿De qué estamos hablando cuando hablamos de eutanasia?, *Humanitas. Humanidades Médicas*, España, vol. 1, núm. 1, enero-marzo de 2003.

GERT, Bernard y CULVER, Charles M., "Distinguishing between active and passive euthanasia", *Clin Geriatr Med* (National Library of Medicine. National Center for Biotechnology Information), February 1986.

GOVERNMENT OF THE NETHERLANDS, "What the law says", *Euthanasia, assisted suicide and non-resuscitation on request*.

HARRIS, John, "La eutanasia y el valor de la vida", en Keown, John (comp.), *La eutanasia examinada. Perspectivas éticas, clínicas y legales,* trad. de Esteban Torres Alexander, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

KRAUS, Arnoldo y ÁLVAREZ DEL RÍO, Asunción, *La eutanasia*, México, CONACULTA, 1998.

MADRAZO, Jorge, "Una mirada al tema de la eutanasia y el suicidio asistido en los Estados Unidos de América", en VALADÉS, Diego y TELLEZ GARITA, Laura (coords.), *Régimen jurídico de la eutanasia. Panorama internacional*, México, Tirant lo Blanch, INACIPE, 2020.

RACHELS, James, "Active and passive euthanasia", *The New England Journal of Medicine*, vol. 292, January 9, 1975.

Real Academia Española, vocablo "eutanasia", *Diccionario de la lengua española*, (15 de noviembre de 2021), https://dle.rae.es/eutanasia.

TEN HAVE, Henk "Eutanasia. La experiencia holandesa", en *Morir con dignidad; Dilemas éticos en el final de la vida*, Madrid, Fundación de Ciencias de la Salud, Doce Calles, 1996.

VALADÉS, Diego, *Estado laico. Reflexiones constitucionales*, México, Tirant lo Blanch, 2021.

YOUNG, Robert, "Voluntary euthanasia", *Stanford Encyclopedia of Phi-*

losophy, Edward N. Zalta (ed.), Department of Philosophy, Stanford University, winter 2021.

2. *Normativa*

Asociación Médica Mundial, *Declaración de la AMM sobre la Eutanasia y Suicidio con Ayuda Médica*, (15 de noviembre de 2021).

California Legislative Information, *Senate Bill No. 380*.

California Legislative, *California´s End of Life Options Act*.

Colorado General Assembly, *End of Life Options*.

Council of the District of Columbia, *D.C. Act 21-577*.

General Assembly of the State of Vermont, *No. 39. An act relating to patient choice and control at end of life*.

Government of Oregon, *About the Death with Dignity Act*.

Government of South Australia, *Voluntary Assisted Dying Act 2021*.

Hawaii State Legislature, *SB839 SD2*.

House of Representatives, *Our Care, Our Choice Act*.

Ley 599 de 2000, Diario Oficial No. 44.097, 24 de julio del 2000.

Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal, publicada el 07 de enero de 2008, última reforma del 27 de agosto de 2012.

Ley Orgánica de Regulación de la Eutanasia, Boletín Oficial del Estado, 25 de marzo de 2021.

Ley 16/2018 de Derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de atención al final de la vida, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 183, 30 de julio de 2018.

Ley 2/2010 de Derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 127, 25 de mayo de 2010.

Ley Foral 8/2011 de Derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 99, 26 de abril de 2011.

Ley 10/2011 de Derechos y garantías de la persona en proceso de morir y de la Muerte, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 115, 14 de mayo de 2011.

Ley 1/2015 de Derechos y garantías de la dignidad de la persona ante el proceso final de su vida, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 54, 4 de marzo de 2015.

Ley 4/2015 de Derechos y garantías de la persona en el proceso de morir, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 96, 22 de abril de 2015.

Ley 5/2015 de Derechos y garantías de las personas enfermas terminales, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 228, 23 de septiembre de 2015.

Ley 11/2016 de Garantía de los derechos y de la dignidad de las personas en el proceso final de su vida, *Boletín Oficial del País Vasco*, 8 de julio.

Ley 4/2017 de Derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de morir, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 149, 23 de junio de 2017.

Ley 5/2018 sobre Derechos y garantías de la dignidad de las personas en el proceso del final de la vida, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 181, 27 de julio de 2018.

Ministerio de Salud y Protección Social, República de Colombia, *Resolución número 1216 de 2015*, Por medio de la cual se da cumplimiento a la orden cuarta de la sentencia T-970 de 2014 de la Honorable Corte Constitucional en relación con las directrices para la organización y funcionamiento de los Comités para hacer efectivo el derecho a morir con dignidad, 20 de abril de 2015.

------, *Resolución número 825 de 2018*, Por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para hacer efectivo el derecho a morir con dignidad de los niños, niñas y adolescentes, 09 de marzo de 2018.

------, *Resolución número 4006 de 2016*, Por medio de la cual se crea el Comité Interno del Ministerio de Salud y Protección Social para controlar los procedimientos que hagan efectivo el derecho a morir con dignidad, se regula su funcionamiento y se dictan otras disposiciones, 02 de septiembre de 2016.

New Mexico Legislature, *HB 47*. *End of Life Options Act*.

Northern Territory of Australia, *Rigths of the Terminally Ill Act 1995*.
Oregon Legislature, *The Oregon Death with Dignity Act,* Oregon revised statutes, 127.800 – 127.995.
Parlamento de Victoria, *Ley de Muerte Voluntaria Asistida*, No. 61, aprobada el 5 de diciembre de 2017, trad. Asociación Derecho a Morir Dignamente.
Parliament of Victoria, *Voluntary Assisted Dying Act, 2017*, No. 61, Authorised Version incorporating amendments as of 19 June 2021.
Parliament of Western Australia, *Voluntary Assisted Dying Act 2019*, Version incorporating amendments as of 01 July 2021.
Queensland Government, *Voluntary Assisted Dying Act 2021*.
Senate and General Assembly of the State of New Jersey, *Chapter 59*.
State of Maine, *Chapter 418* or *the Maine Death with Dignity Act*, June 12, 2019.
Tasmania Government, *End-of-Life Choices (Voluntary Assisted Dying) Act 2021*.
The Belgian Act on Euthanasia of May 28th, 2002, trad. Dale Kidd.
Washington State Legislature, *HB1141*.
Washington State Legislature, *The Washington Death with Dignity Act*.

3. *Jurisprudencia*

Corte Constitucional de Colombia, *Comunicado 27*, julio 22 de 2021.
------, sentencia C-233/21, 22 de julio de 2021.
------, sentencia C-239/97, 20 de mayo de 1997.
------, sentencia T-544, 25 de agosto de 2017.
------, sentencia T-970, 15 de diciembre de 2014.
Corte IDH, caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay, "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas", Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112.
------, caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay, Voto razonado del juez A.A. Cançado Trindade. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004", Serie C No. 112.

------, caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010”, Serie C No. 214.

------, caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005”, Serie C No. 125.

------, caso Petro Urrego Vs. Colombia. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020”, Serie C No. 406.

------, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. “Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003”, Serie A No. 18.

------, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, “Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002”, Serie A No. 17.

------, *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Derecho a la vida*, Costa Rica, núm. 21.

Court of Appeals of New Mexico, *Morris v. Brandenburg*, No. 33630, August 11, 2015.

Fourth Appellate District, *case E070545*, November 28th, 2018.

Riverside County Superior Court, *Ahn v. Hestrin case*.

Superior Court of the State of California, *Exhibit A*.

Supreme Court of the State of Montana, *Baxter v. Montana*, December 31, 2009.

VI. ANEXOS

Anexo A

DECLARACIÓN ESCRITA

Yo, (*Inserte el nombre de la persona que hace la declaración*)
de (*inserte la dirección de la persona que hace la declaración*)

solicito el acceso a la muerte voluntaria asistida según el Voluntary Assisted Dying Act 2017 (Ley de Muerte Voluntaria Asistida de 2017). He sido informado de que he sido valorado como apto/a para el acceso a la muerte voluntaria asistida por mi coordinador médico y por un médico especialista.

Hago esta declaración voluntariamente y sin coacción.

Entiendo la naturaleza y el efecto de esta declaración, siendo que si yo reúno los requisitos del Voluntary Assisted Dying Act 2017 (Ley de muerte voluntaria asistida de 2017) me será prescrita una substancia para la muerte voluntaria asistida y espero morir cuando yo me la administre o me sea administrada dicha sustancia.

Si yo no soy físicamente capaz de auto- administrarme o digerir la substancia de muerte voluntaria asistida, únicamente mi coordinador médico podría administrarme la substancia de muerte voluntaria asistida.

Firmado
Firma de la persona que está haciendo la declaración

Firmado
Firma del testigo 1

Firmado

Firma del testigo 2

Firmado
Firma del coordinador médico

Fecha

Nota - Puede firmar la declaración en nombre de esta persona
Si la persona que está haciendo la declaración no es capaz de firmarla otra persona puede firmar en su nombre y bajo su dirección y en su presencia. El firmante debe ser mayor de 18 años y no puede figurar como testigo.

Nota referente a los testigos
Solo uno de los testigos podrá ser un familiar de la persona que hace la declaración – ver el artículo 35 (3) del *Voluntary Assisted Dying Act 2017* (Ley de muerte voluntaria asistida de 2017).
Familiar significa ser esposo o pareja, padre o madre, hijo o nieto de la persona que está haciendo la declaración.

Certificación de los testigos - complete esta sección si la declaración es firmada por la persona.

Yo, (*nombre del testigo 1*)
de (*inserte la dirección del testigo1*), certifico:

(a) que en mi presencia la persona que hace la declaración parece firmar la declaración libre y voluntariamente; y
(b) que en el momento de firmar la declaración la persona parece tener capacidad de decisión con relación a la muerte voluntaria asistida; y
(c) que en el momento de firmar la declaración la persona firmante parece entender la naturaleza y el efecto de hacer la declaración; y
(d) que tengo 18 años o más; y

(e) que no me consta ser:
(i) beneficiario de un legado de la persona que está haciendo la declaración; o
(ii) persona que podría beneficiarse financieramente o de otra forma material de la muerte de la persona que está haciendo la declaración; o
(iii) propietario o responsable de ninguna empresa de cuidados o salud que:
(A) esté tratando a la persona que hace la declaración; o
(B) que sea residencia de la persona que hace la declaración; o
(iv) directamente implicado en la provisión de servicios o cuidados sanitarios
profesionales a la persona que hace la declaración.

Firmado
(*firma del testigo1*)

Yo, (*nombre del testigo 2*)
de (*inserte la dirección del testigo2*), certifico:

(a) que en mi presencia la persona que hace la declaración parece firmar la declaración libre y voluntariamente; y
(b) que en el momento de firmar la declaración la persona parece tener capacidad de decisión con relación a la muerte voluntaria asistida; y
(c) que en el momento de firmar la declaración la persona firmante parece entender la naturaleza y el efecto de hacer la declaración; y
(d) que tengo 18 años o más; y
(e) que no me consta ser:
(i) beneficiario de un legado de la persona que está haciendo la declaración; o
(ii) persona que podría beneficiarse financieramente o de otra forma material de la muerte de la persona que está haciendo la declaración; o
(iii) propietario o responsable de ninguna empresa de cuidados o salud que:

(A) esté tratando a la persona que hace la declaración; o
(B) que sea residencia de la persona que hace la declaración; o
(iv) directamente implicado en la provisión de servicios o cuidados sanitarios
profesionales a la persona que hace la declaración.

Firmado
(*firma del testigo2*)

Certificación de los testigos - complete esta sección si la declaración es firmada por otra persona en nombre de quien la hace.

Yo, (*nombre del testigo 1*)
de (*inserte la dirección del testigo1*), certifico:

(a) que en mi presencia la persona que hace la declaración parece dirigir libre y voluntariamente a la otra persona que firma la declaración en su nombre; y
(b) que en mi presencia y en la presencia de la persona que hace la declaración la otra persona firma la declaración.; y
(c) que en el momento de la firma la persona que hace la declaración parece tener capacidad de decisión con respecto a la muerte voluntaria asistida; y
(d) que en el momento de la firma la persona que hace la declaración parece entender la naturaleza y el efecto de hacerla; y
(e) que tengo 18 años o más; y
(f) que no me consta ser:
(i) beneficiario de un legado de la persona que está haciendo la declaración; o
(ii) persona que podría beneficiarse financieramente o de otra forma material de
la muerte de la persona que está haciendo la declaración; o
(iii) propietario o responsable de ninguna empresa de cuidados o salud

que:
(A) esté tratando a la persona que hace la declaración; o
(B) que sea residencia de la persona que hace la declaración; o
(iv) directamente implicada en la provisión de servicios o cuidados sanitarios
profesionales a la persona que hace la declaración.

Firmado
(*firma del testigo1*)

Yo, (*nombre del testigo 2*)
de (*inserte la dirección del testigo2*), certifico:

(a) que en mi presencia la persona que hace la declaración parece dirigir libre y voluntariamente a la otra persona que firma la declaración en su nombre; y
(b) que en mi presencia y en la presencia de la persona que hace la declaración la otra persona firma la declaración.; y
(c) que en el momento de la firma la persona que hace la declaración parece tener capacidad de decisión con respecto a la muerte voluntaria asistida; y
(d) que en el momento de la firma la persona que hace la declaración parece entender la naturaleza y el efecto de hacerla; y
(e) que tengo 18 años o más; y
(f) que no me consta ser:
(i) beneficiario de un legado de la persona que está haciendo la declaración; o
(ii) persona que podría beneficiarse financieramente o de otra forma material de
la muerte de la persona que está haciendo la declaración; o
(iii) propietario o responsable de ninguna empresa de cuidados o salud que:
(A) esté tratando a la persona que hace la declaración; o

(B) que sea residencia de la persona que hace la declaración; o
(iv) directamente implicada en la provisión de servicios o cuidados sanitarios
profesionales a la persona que hace la declaración.

Firmado
(*firma del testigo2*)

Certificación del intérprete - Complete esta sección si la declaración se hace con ayuda de un intérprete.

Yo, (*inserte el nombre del intérprete*) certifico que:

(a) he realizado una traducción correcta y verdadera de todo el material traducido; y
(b) soy traductor acreditado por (*inserte el nombre de la entidad*); y
(c) no soy miembro de la familia de la persona que hace la declaración; y
(d) no tengo constancia de:
(i) ser beneficiario de un legado de la persona que hace la declaración; o
(ii) persona que puede beneficiarse financieramente o de otro modo material con la muerte de la persona que hace la declaración; o
(iii) ser propietario o persona responsable de ninguna empresa de cuidados o salud que:
(A) esté tratando a la persona que hace la declaración; o
(B) que sea residencia de la persona que hace la declaración; o
(iv) directamente implicado en la provisión de cuidados o servicios profesionales sanitarios a la persona que hace la declaración.

Firmado
(*firma del traductor*)

Anexo B

TESTAMENTO VITAL

DOCUMENTO DE INTRUCCIONES PREVIAS (II PP)

1.- Datos del interesado / Otorgante: (*Domicilio, teléfono y demás datos de identificación).*

2.- Medio de notificación *(De manera telemática o por correo certificado).*

3.- Declaración de voluntad

DECLARO que soy MAYOR DE EDAD, tengo CAPACIDAD DE OBRAR, no he sido incapacitado judicialmente, y ACTÚO LIBREMENTE manifestando que he recibido suficiente información y que, tras haber REFLEXIONADO, tomo la decisión de expresar, a través de este documento de INSTRUCCIONES PREVIAS, mi voluntad actual, al amparo de lo dispuesto en la Ley 3/2005 de la Comunidad de Madrid, de 23 de mayo, por la que se regula el ejercicio del derecho a formular instrucciones previas en el ámbito sanitario y se crea el registro correspondiente, el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y demás normas jurídicas de aplicación.

DESEO que las siguientes INSTRUCCIONES PREVIAS sean tenidas en cuenta para el cuidado y atención de mi salud, cuando me encuentre en SITUACIÓN DE NO SER CAPAZ DE EXPRESAR MI VOLUNTAD. A tal efecto entrego firmada esta documentación y ME IDENTIFICO ante el encargado de transmitir este documento al Registro de Instrucciones Previas. COMPRENDO que, de conformidad con la normativa citada, no serán aplicadas las instrucciones previas contrarias a lo establecido en el ordenamiento jurídico, ni a la lex artis.

ENTIENDO que los profesionales sanitarios responsables de mi asistencia pueden ejercer la objeción de conciencia prevista en el artículo 3.3 de la Ley 3/2005, de 23 de mayo y el artículo 16 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia. En este caso seré atendido por otro profesional sanitario para que se cumpla el contenido de estas instrucciones.

QUIERO QUE SE TENGAN EN CUENTA LOS SIGUIENTES CRITERIOS Y MIS PREFERENCIAS:[116*]

- No padecer dolor físico, psíquico o angustia intensa o invalidante
- Poder mantener una independencia funcional suficiente que me permita realizar las actividades propias de la vida diaria
- Prefiero que no se tomen medidas desproporcionadas para prolongar mi vida por sí misma en situaciones clínicamente irreversibles
- Prefiero permanecer en mi domicilio habitual durante los últimos días de mi vida
- Tener capacidad de comunicarme y relacionarme con otras personas
- Si, transitoriamente, tengo periodos de lucidez, durante los mismos no deseo ser informado sobre un diagnóstico fatal

QUIERO QUE ESTE DOCUMENTO SE APLIQUE EN LAS SIGUIENTES CIRCUNSTANCIAS Y SITUACIONES CLÍNICAS:[117*]

- SITUACIÓN TERMINAL
  El paciente presenta una enfermedad avanzada, incurable y progresiva, sin posibilidades razonables de respuesta al tratamiento específico, con un pronóstico de vida limitado a semanas o meses y en la que puedan concurrir síntomas que requieren una asistencia paliativa específica.

116* Marque las opciones elegidas

117* Marque las opciones elegidas.

- SITUACIÓN DE AGONÍA
  Paciente que sufre la fase gradual que precede a la muerte y que se manifiesta clínicamente por un deterioro físico grave, debilidad extrema, trastornos cognitivos y de consciencia, dificultad de relación y de ingesta y pronóstico vital de pocos días.

- SITUACIÓN CLÍNICA INCOMPATIBLE CON LA VIDA
  Paciente con deterioro extremo y graves trastornos.

- OTRAS
  Enfermedad incurable avanzada o padecimiento grave, crónico e imposibilitante.

DESEO QUE SE TENGAN EN CUENTA LAS SIGUIENTES INSTRUCCIONES, EN MI ATENCIÓN SANITARIA:[118*]

- A) No quiero que se me apliquen medidas desproporcionadas para mantenerme con vida.

No quiero que se me apliquen técnicas de soporte vital, respiración asistida o cualquier otra medida extraordinaria o desproporcionada, que sólo tenga como objetivo prolongar mi supervivencia artificialmente. Si ya han sido instauradas, deseo que se retiren.

- B) Deseo se tomen todas las medidas necesarias, para el mantenimiento de mi vida, hasta donde sea posible.
- C) Rechazo medidas inútiles.

No quiero que se me apliquen tratamientos farmacológicos u otros (incluida la alimentación artificial) se me realicen pruebas complementarias, o cualquier otra intervención, si no se espera que puedan mejorar mi estado clínico, ni van a aliviar mis síntomas.

118* Marque las opciones elegidas teniendo en cuenta que la opción A) y B) son opciones incompatibles; la opción B) y C) son opciones incompatibles.

- D) Deseo que se pongan todos los medios necesarios para suprimir o paliar el dolor físico o psíquico, y cualquier otro síntoma que me produzca una angustia intensa.
- E) Deseo estar acompañado por mi familia y seres queridos.

Deseo que mis familiares y seres queridos puedan acompañarme en mi última hora, si ellos quieren, y en la medida de lo posible, siempre que el contexto asistencial lo permita.

4.- Instrucciones sobre la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la Eutanasia:

FORMULO esta petición después de haber llevado a cabo un proceso deliberativo y de haberme informado de los supuestos y requisitos establecidos para llevar a cabo esta prestación.

En caso de sufrir una enfermedad grave e incurable o un padecimiento grave, crónico e imposibilitante:

- QUIERO que se me aplique la PRESTACIÓN DE AYUDA PARA MORIR prevista en la citada Ley Orgánica 3/2021, de fecha 24 de marzo, de acuerdo con lo previsto en esa norma y en las que la desarrollen.
- NO QUIERO que se me aplique la PRESTACIÓN DE AYUDA PARA MORIR prevista en la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, citada, ni autorizo a mi representante o a otra persona para tomar esta decisión, en ninguna circunstancia.

5.- Instrucciones complementarias:

INSTRUCCIONES SOBRE MI CUERPO: (En caso de marcar varias opciones, se llevarán a cabo estas instrucciones en orden descendente, siempre que sea posible):

- Deseo donar mis órganos para trasplantar a otra persona, o personas, que los necesiten.
- Deseo donar mis órganos con fines de investigación.
- Deseo donar mi cuerpo para la investigación, incluida autopsia cuando fuera necesaria, según criterio facultativo.
- Deseo donar mis órganos para la enseñanza universitaria.
- Deseo donar mi cuerpo para la enseñanza universitaria.

OTRAS INTRUCCIONES: *(Se anexa documento)*.

6.- Designación de Representantes (opcional):

DESIGNO como REPRESENTANTE, para que actúe como interlocutor válido y necesario con el médico o el equipo sanitario que me atienda, en el caso de encontrarme en una situación en que no pueda expresar mi voluntad personalmente. Si hubiera duda en la interpretación de mi proyecto vital o de mis valores sobre calidad de vida, quiero que se tenga en cuenta la opinión del mismo.

Representante (en caso de varios representantes, numerar por orden de prelación, se anexan datos de identificación y localización generales)

7.-Documentación aportada: (Documento de identificación del otorgante).

Fecha y firma.

AGENDA LEGISLATIVA

Revista multi, inter y transdisciplinaria
del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias

AGENDA LEGISLATIVA

Núm. 2, marzo 2022, 164-212

ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DE LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL: ELEMENTOS FUNDAMENTALES Y CONSIDERACIONES CLAVE PARA EL ESTADO MEXICANO EN EL UMBRAL DEL PORVENIR DEL SIGLO XXI

MULTIDIMENSIONAL ANALISYS OF THE FOURTH INDUSTRIAL REVOLUTION: FUNDAMENTAL ELEMENTS AND KEY CONSIDERATIONS FOR THE MEXICAN STATE IN THE THRESHOLD OF THE FUTURE OF THE 21ST CENTURY

Raúl Adrián HUERTA RODRÍGUEZ[1]

Hegel dice en alguna parte que todos los grandes hechos y personajes de la historia universal aparecen, como si dijéramos, dos veces. Pero se olvidó de agregar: una vez como tragedia y la otra como farsa. [...] Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidos por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstan-

1 Investigador C en el Área de Geopolítica y Organización Internacional del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctor en Filosofía por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

cias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos. Y cuando éstos aparentan dedicarse precisamente a transformarse y a transformar las cosas, a crear algo nunca visto, en estas épocas de crisis revolucionaria es precisamente cuando conjuran temerosos en su auxilio los espíritus del pasado, toman prestados sus nombres, sus consignas de guerra, su ropaje, para, con este disfraz de vejez venerable y este lenguaje prestado, representar la nueva escena de la historia universal.

Karl Marx, *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*.

Resumen: Se problematiza el umbral de indiferencia entre la Tercera y Cuarta Revolución Industrial como las postularon Jeremy Rifkin y Klaus Schwab, respectivamente, con base en una crítica a la *monotecnología* que apunte hacia una forma distinta de comprender la tecnología como *cosmotécnicas*. El objetivo es poder prever lo que Imna Martínez preconiza como la Quinta Revolución Industrial y que afecta esferas como el trabajo, la economía, la impartición de justicia, la educación, la bioética, la medicina, la exploración espacial, el desarrollo tecnológico, lo digital y un larguísimo etcétera. El método utilizado es una analítica de las múltiples dimensiones en las que se despliegan las innovaciones bio-tecno-digitales para apuntar hacia una serie de recomendaciones y temáticas relevantes para el parlamento mexicano.

Palabras clave: análisis multidimensional, Cuarta Revolución Industrial, cosmotécnicas, tecnodiversidad, El Gran Reseteo.

ABSTRACT: The threshold of indifference between the Third and Fourth Industrial Revolution is problematized, as postulated by Jeremy Rifkin and Klaus Schwab respectively, based on the criticism of *monotechnology* that aims to a different form of understanding technology based on the *cosmotechnics*. The objective is to be able to foresee what Imna Martinez advocates as the Fifth Industrial Revolution as the consequences affect spheres such as work, the economy, the administration of justice, education, bioethics, medicine, space exploration, technological development, the digital space and a very long etcetera. The method used here is a multidimensional analysis of the bio-techno-digital innovations in order to make some recommendations on relevant topics for the Mexican Parliament.

KEYWORDS: multidimensional analysis, Fourth Industrial Revolution, cosmotechnics, technodiversity, The Great Reset.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El problema de la monotecnología*. III. *Tipología de las revoluciones industriales*. IV. *El concepto y la utopía de la Tercera Revolución Industrial*. V. *La realidad bio-tecno-digital: la Cuarta Revolución Industrial*. VI. *Conclusiones: Impactos y retos en un mundo pospandémico. Consideraciones imprescindibles para el Estado mexicano y sus legisladores*. VII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La velocidad, la amplitud y la profundidad exponenciales son los factores determinantes a partir de los cuales se configura la realidad actualmente. A diferencia de tiempos pretéritos, la evolución de los cambios ya no puede comprenderse de manera lineal, lo cual significa que nos encontramos frente a un ensanchamiento del umbral de incertidumbre respecto a cómo están constituidos y articulados los elementos

fundamentales de lo real, hacia dónde se dirige su dinámica y cuáles serían los alcances y consecuencias de todas esas transformaciones. Por ende, esta situación histórica también supone una enorme dificultad en la proyección del porvenir y en la elaboración de planes de acción que permitan afrontar estos nuevos retos, problemáticas y escenarios. Sobra decir que los Estados también están siendo afectados por estas vicisitudes y deben evolucionar al unísono del *tempo* marcado por todas estas mutaciones de lo real si es que pretenden eludir el destino fatal que muchos les han estado augurando: convertirse en una reliquia, entre muchas otras más, de un pasado que simplemente ha dejado de existir. Por eso es imperante que los miembros que integran sus órganos e instituciones vitales sean conscientes de la realidad que está aconteciendo, que conozcan a profundidad sus despliegues fenoménicos y los elementos clave que los determinan para que así puedan crear y aplicar las estrategias más adecuadas y benéficas. Concretamente, los legisladores y las legisladoras que integran la Cámara de Diputados deben poseer la información y el conocimiento necesario para que su quehacer legislativo y tomas de decisiones estén verdaderamente orientados hacia la resolución de las problemáticas no solo de la sociedad mexicana, sino de la especie humana en su totalidad acorde con las exigencias de un mundo hiperglobalizado, interconectado, interdependiente y altamente complejo que requiere de esfuerzos conjuntos y de máxima cooperación en todos los niveles, tanto nacionales como internacionales.

El término Cuarta Revolución Industrial (4RI) es el intento por conceptualizar todo este conjunto de procesos y transformaciones paradigmáticos del siglo XXI, el cual no solo evidencia el complejo entramado de problemáticas de la realidad actual, sino que también devela las delimitaciones de su propia significatividad dadas por los hechos fácticos que se le sobreponen y le atraviesan. Es decir, que el concepto de 4RI ha sido superado en su teorización por la velocidad, amplitud y profundidad de los cambios fácticos mismos a los que refiere. Por ende, es necesario que se siga discutiendo, problematizando y complemen-

tando a la luz de los cambios que se siguen presentando y requieren la ejecución de acciones concretas e inmediatas.

En este sentido, lo que se pretende con este trabajo es establecer las bases teóricas y materiales del umbral que estamos atravesando en el siglo XXI hacia lo que se divisa como un nuevo estadio histórico y civilizatorio. La finalidad de este esfuerzo es que el conocimiento aquí vertido se convierta en una base sólida que oriente y guíe a los diputados y las diputadas en sus labores legislativas y en sus tomas de decisiones.

El objetivo general de esta investigación es analizar lo que se ha denominado como Cuarta Revolución Industrial (4RI) o Industria 4.0, de tal manera que la articulación específica de sus elementos constitutivos en las diversas dimensionalidades por las que atraviesa se visibilicen, expliciten y clarifiquen en sus múltiples formas relacionales y afectaciones en lo real. Así, se tendrían como objetivos específicos: 1) comparar y diferenciar la 4RI respecto a las revoluciones industriales anteriores, 2) ubicar sus elementos particulares y su articulación específica en el contexto mundial actual, 3) examinar sus alcances y afectaciones en lo real, 4) proyectar los posibles modos de acaecimiento en un futuro próximo y las problemáticas derivadas de ello, 5) establecer una base teórica y material para el desarrollo de un pensamiento estratégico y prospectivo, sobre todo considerando el papel que desempeñan y han de tener las entidades estatales en el modo configurativo del presente y del porvenir, y 6) identificar las áreas y temas acuciantes para que los legisladores, especialmente las diputadas y los diputados, puedan elaborar y actualizar las normatividades necesarias, ya que este fenómeno telúrico afecta profundamente áreas tan críticas como lo son el trabajo, la seguridad, la economía, las finanzas, la educación, las infraestructuras tecnológicas y de telecomunicaciones, la industria militar y, en general, las formas sociales y de existencia que, finalmente, también determinan nuestra comprensión de lo que es el ser humano, la vida y nuestro lugar en el cosmos.

La hipótesis que se plantea es la existencia de un umbral global derivado de un desfase espacio-temporal y cognitivo entre la hipercom-

plejización por la que atraviesa el mundo actualmente, la comprensión difusa acerca de este desenvolvimiento fenoménico y la cada vez más reducida posibilidad de actuar con precisión, a tiempo y adecuadamente frente a las nuevas situaciones y realidades arrojadas por esta forma de ser en el mundo contemporáneo. No obstante, al comprender conscientemente esta disposición de los hechos y los factores que determinan su configuración, se torna posible proyectar líneas de pensamiento y acción efectivas tanto para resolver las problemáticas más inmediatas y apremiantes como también para desarrollar planes y estrategias de largo alcance, lo cual es una necesidad y una obligación para todos los entes estatales y, por ende, también para sus órganos estructurales e instituciones constitutivas en el ejercicio de sus actividades.

Desde 2016, el economista, empresario y fundador del Foro Económico Mundial, Klaus Schwab, advirtió sobre el advenimiento de un cambio histórico paradigmático que, además afirmaba, era un proceso de transformación que ya estaba en marcha y era inevitable detener. Lo que este alemán avizoraba con el concepto de Cuarta Revolución Industrial (4RI) era un cisma mundial basado en la fusión e interacción de los desarrollos tecnocientíficos (la inteligencia artificial, el internet de las cosas, el *big data*, la nanotecnología, la robótica, la biotecnología, la computación cuántica, el almacenamiento de energía, la ciencia de materiales, la impresión 3D, entre muchas otras innovaciones) en tres dominios principales: físicos, digitales y biológicos.[2] La justificación para postular una nueva forma revolucionaria de la industria en lugar de comprender esta tendencia como parte de la Tercera Revolución Industrial que iniciara desde 1960 con el auge computacional y el posterior desarrollo de los procesadores lógicos, la microelectrónica y las redes de comunicaciones que transformaron desde el trabajo y la economía hasta las formas existenciales de los individuos, las sociedades y la política misma,[3] lo argumentaba con base en tres razones: primero, la

2 SCHWAB, Klaus, *La Cuarta Revolución Industrial*, México, Debate, 2021, pp. 13-22.

3 BLANCO SILVA, Fernando *et al.*, *Las claves de la Cuarta Revolución Industrial*, Barcelona, Libros de Cabecera, 2019, p. 10.

velocidad exponencial a la que estaba evolucionando el cada vez más interconectado y polifacético mundo en las últimas décadas del siglo XX; segundo, la amplitud y la profundidad de los cambios en las formas de ser que derivaron de la revolución digital y la combinación de múltiples tecnologías; y finalmente, por el impacto de estas transformaciones en los sistemas complejos al interior de los países, las empresas, las industrias y, en general, las sociedades del mundo entero.[4]

La importancia de comprender este fenómeno hipercomplejo no solamente se debe a las consecuencias y afectaciones que tiene este desarrollo tecnocientífico en todos los ámbitos de la existencia, desde lo individual hasta lo mundial, sino principalmente porque a raíz de la situación sanitaria global derivada del SARS-CoV-2 se hizo explícita una reconfiguración geopolítica que evidenció la inminencia de este cambio histórico, el cual sería confirmado en mayo de 2020 durante el Foro de Davos cuando el príncipe Carlos de Gales y Schwab, junto con múltiples líderes políticos y empresarios, dieron inicio a lo que se ha denominado como el Gran Reinicio (*Great Reset*)[5] y que no debe entenderse únicamente como una propuesta y puesta en marcha de un plan económico mundial, puesto que las implicaciones que derivan de ello afectan absolutamente todo lo real y el sentido del ser en el siglo XXI.

El hipercomplejo panorama planetario se vuelve aún más problemático y difuso si se considera que este fenómeno además esta traslapado con lo que recientemente Inma Martínez ha denominado la Quinta Revolución Industrial, que en esencia sería la aplicación de todos los productos tecnológicos y conocimientos tecnocientíficos actuales en la exploración, explotación y conquista del espacio exterior.[6]

Podría decirse que el mundo se encuentra frente a dos escenarios –intra y extraterrestres– que deben ser analizados, cuestionados y debatidos primordialmente desde los lugares constitutivos de las enti-

4 SCHWAB, K., *op. cit*., p. 15.

5 *Véase* SCHWAB, Klaus y MALLERET, Thierry, *COVID-19: The Great Reset*, Forum Publishing, Libro electrónico, Edición 1.0, 2020.

6 *Véase* MARTÍNEZ, Inma, *La Quinta Revolución Industrial*, Deusto, Libro electrónico, 2019.

dades estatales (como los parlamentos) para poder desarrollar planes estratégicos de largo alcance que permitan tomar las decisiones que sean más adecuadas para los intereses de las poblaciones, de las naciones, del planeta y de la especie humana.

Dicho lo anterior, no queda más que apuntar que el método utilizado en esta investigación es un análisis multidimensional, entendido como una forma de pensamiento estratégico y prospectivo basado en una aproximación fenomenológico-hermenéutica multidisciplinaria de la totalidad fenoménica. Esto implica que, con base en el estudio de los diversos dominios y dimensiones transversales al fenómeno analizado –que en este caso sería la 4RI–, es posible establecer un parámetro referencial que permitiría no solo comprender la configuración y dinámica de los elementos coyunturales y disruptivos, sino también desarrollar un pensamiento intuitivo desde el que se vislumbre en el horizonte por venir, las posibles metamorfosis, dinamismos y afectaciones en lo real.

II. EL PROBLEMA DE LA MONOTECNOLOGÍA

El mundo ha experimentado un proceso de transformaciones radicales a lo largo de las últimas dos centurias que ha sido determinado, dirigido e impulsado con base en los principios de la Modernidad occidental. Los preceptos de libertad, racionalidad y humanidad inauguraron un paradigma ideológico y material que se desplegaría hacia una nueva comprensión ontológica, primero, del hombre, y luego, del ser humano, así como también de su medialidad, es decir, sus modos y medios de interrelación, lo que, por ende, delineó una concepción del mundo y de lo real que la tecnociencia permitiría develar, aprehender, controlar y dominar.

Desde entonces se fue erigiendo una nueva cosmovisión civilizatoria que llegaría a expandirse globalmente e imponerse unívocamente como episteme hegemónica, entendiendo por ello al conjunto de prácticas y discursos que al atravesar y moldear lo real por medio de saberes, técnicas y tecnologías, hilvanan las relaciones de poder y determinan las singularidades dentro de un tejido histórico particular con propiedades y

rasgos epocales de identidad y diferenciación específicas.[7]

Una de las tantas modalidades de aproximación y clasificación histórica de la Modernidad es precisamente el dispositivo genealógico de las revoluciones industriales, que no es más que una técnica arqueológica con la que se estructuran crono-tipológicamente aquellos eventos paradigmáticos clasificados y diferenciados con base en parámetros primordialmente tecnológicos, así como en los efectos derivados de su implementación en diversas esferas de la existencia. Si la innovación y el desarrollo tecnocientíficos han sido –y siguen siendo– vectores primarios para caracterizar a ese flujo espacio-temporal conceptualizado como Modernidad, una crono-tipología de las fases morfológicas de la tecnociencia y sus productos tecnológicos puede ser aprovechada, en un primer momento, para ahondar en su historicidad y en su especificidad, aunado a que, al mismo tiempo, posibilita plantear la pregunta por las condiciones de posibilidad que determinan la diferenciación de sus etapas o momentos metamórficos.

Pese a las ventajas analíticas y metodológicas que brinda la acotación de variables para el análisis fenoménico, el pensar no debe ser seducido por la falacia de generalización con la que la sumatoria de las parcelas de la realidad se confunde con el todo. En este sentido, una mera tipología de la Modernidad basada en las transformaciones revolucionarias que han acontecido en la esfera industrial no sería suficiente para aprehender su complejidad como totalidad histórica y fenoménica. Ergo, esta forma analítica ha de trascender aquellos linderos que en un primer momento intelectivo permitirían al pensamiento acotar la complejidad de lo investigado para facilitar su abordaje y comprensión, lo cual implica que sus marcos dimensionales y conceptuales han de ser ampliados para alcanzar una percepción más vasta, completa y definida del fenómeno, a partir de lo cual sería posible superar el mero ejercicio analítico de aquel primer momento intelectivo y así alcanzar una aprehensión orgánica de sus despliegues, ya no considerando las

7 Esta comprensión de episteme se basa en el planteamiento que Michel Foucault introdujo en 1966 en su obra *Las palabras y las cosas* y que se convirtió en uno de los conceptos centrales de sus análisis históricos.

partes como si se tratara del todo, sino mirando contemplativamente el desenvolvimiento de sus procesos y mutaciones hasta alcanzar una visión más estructurada del presente e, inclusive, llegar a intuir las posibles configuraciones que podría adquirir en momentos futuros.

Esto significa que un abordaje basado exclusivamente en una analítica causal de los componentes tecnocientíficos y sus implicaciones fácticas como el de aquella tipología de los momentos paradigmáticos en el proceso histórico industrial, no puede más que arrojar una perspectiva muy limitada de un fenómeno que esencialmente es mucho más complejo. Así, echar mano de una clasificación generacional de las revoluciones industriales es solo un pretexto para establecer el contexto sobre el que se escribe el texto de la época moderna. No obstante, la ventaja que ofrece esta tipología radica en su explícito señalamiento de las innovaciones técnicas y tecnológicas como componentes fundamentales para la identidad y diferenciación de la Modernidad respecto a épocas anteriores y de sí misma, ya que aquellos son algunos de los elementos disruptivos para las transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y epistemológicas hacia una nueva forma de ordenación del mundo en el siglo XXI.

Pero, hay que reiterarlo, este primer movimiento epistemológico ha de dar paso a un segundo momento reflexivo que visibilice el presente desde aquello que se ha conceptualizado como 4RI a partir de un pensamiento que ya no se limite ni se base solo en una comprensión monotecnológica, sino que este orientado desde la tecnodiversidad y las cosmotécnicas, o sea que:

> ...en vez de entender a la tecnología como universal antropológico, insta a redescubrir una multiplicidad de cosmotécnicas junto con sus respectivas historias y con las posibilidades que ofrecen para hacer frente hoy a la tecnología moderna. El concepto de cosmotécnicas apunta ante todo a desafiar el modo en que se ha entendido la tecnología durante el siglo XX en la filosofía, la antropología y la historia.[8]

8 HUI, Yuk, *Fragmentar el futuro. Ensayos sobre tecnodiversidad*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Caja

Este abordaje del filósofo de la tecnología Yuk Hui parte de la contraposición antitética que niega a la tecnología como un universal antropológico, sosteniendo que más bien ella *es posibilitada y constreñida por cosmologías particulares que van más allá de la funcionalidad o utilidad. Por consiguiente, no existe una única tecnología, sino múltiples cosmotécnicas*.[9] Con el concepto de cosmotécnicas, Hui comprende la *unificación de los órdenes del cosmos y la moral a través de actividades técnicas con el propósito de sugerir que la tecnología debe ser resituada en una realidad más amplia que la hace posible al mismo tiempo que la constriñe*.[10] Esto quiere decir que su proyecto estaría buscando una descolonización de la historia de la colonización, modernización y globalización que tiene como fundamento y condición de posibilidad a la tecnología, siendo esta la principal fuerza productiva que ha determinado las relaciones de los seres humanos entre ellos mismos, al igual que con los no humanos, el cosmos y la naturaleza, lo que consecuentemente haría responsable a esta forma cultural monotecnológica de todos aquellos problemas englobados en el discurso del Antropoceno (agotamiento de recursos, destrucción medioambiental, etc.).

Esta hipóstasis se demarca a partir de tres argumentos desde los que cuestiona la pretendida universalidad de la tecnología y, desde ahí, comenzaría a proyectar un modo distinto de entender lo técnico y lo tecnológico que no solo amplía su comprensión y la realidad en la que se despliega, sino también incentiva la recuperación de otros saberes técnicos y tecnologías que han sido relegados por la episteme hegemónica y que permitirían desarrollar cosmovisiones distintas que superen las problemáticas de la configuración del mundo actual.

Así, el primer argumento que retoma Hui es el planteado por el filósofo alemán Martin Heidegger durante su celebérrima conferencia pronunciada en Bremen en 1949 y titulada *La pregunta por la técnica*, donde instaba a distinguir entre la voz griega *téchne* (*τέχνη*) y la palabra

Negra, 2020, p. 9.

9 *Ibidem*, p. 11.

10 *Ibidem*, p. 12.

alemana *Gestell*, pues, aunque ambas denotan lo técnico, para el Mago de Messkich serían esencialmente diferentes. La primera designaría, entonces, toda producción o fabricación material en la que se transforma lo natural en algo artificial y cuya esencia sería la *poiesis* (ποίησις), es decir, la producción, la creación en cuanto que *traer-ahí-delante*, hacer presente el ser. La segunda, en cambio, denota a la técnica moderna en cuanto que *estructura de emplazamiento*, lo que quiere decir que la naturaleza solamente sería entendida *como el principal almacén de existencias de energía,* un emplazamiento de la naturaleza que la hace presentarse como *una trama de fuerzas calculable*.[11]

El segundo argumento de Hui es una recuperación crítica de la interpretación del paleontólogo André Leroi-Gourhan con la que comprende a la tecnología, a la invención y al uso de herramientas como un universal antropológico y como factores determinantes para explicar el proceso de hominización, siendo la técnica una *extensión de los órganos y externalización de la memoria* en lo que Leroi-Gourhan denominaba *tendencia técnica* y que, finalmente, no sería más que una reducción causal que variaría en cada cultura y región, pero que no profundiza en los *hechos técnicos* mismos.[12]

El tercer argumento retomado por Hui es una acusación respecto a la tergiversación que se ha efectuado sobre la pregunta histórica de Joseph Needham con la que cuestiona las razones por las que la ciencia y la tecnología no alcanzaron el mismo nivel de desarrollo en China e India en comparación con Occidente a partir del siglo XVI. El problema, acusa el filósofo chino, yacería en la distorsión, la mala comprensión y los sesgados intentos que los investigadores han realizado para responder a la pregunta de Needham, pues no serían más que meras argumentaciones estancadas en el plano de lo óntico y no alcanzan el fundamento ontológico. Por eso, más adelante Hui insta a recordar aquella sugerencia del propio Needham con la que arguye sobre la

11 HEIDEGGER, Martin, "La pregunta por la técnica", *Conferencias y artículos*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1994, p. 23.

12 *Véase* HUI, Y., *op. cit*., p. 10.

imposibilidad de que se desarrollaran ciencias y tecnologías como las occidentales en China debido a la diferencia en las bases filosóficas y epistemológicas, por lo que una comparación directa simplemente no podría hacerse. Siguiendo este flujo de ideas, para Hui la pregunta que debería plantearse es *cómo pueden rearticularse esas diferencias*.[13]

Estos tres argumentos que atraviesan las esferas de la filosofía, la antropología y la historia, representan algunos límites que ha de sortear la propuesta cosmotécnica de Hui y su búsqueda de una comprensión plural de las tecnologías: la tecnodiversidad, lo cual será se aborda más adelante. Con este acercamiento preliminar al proyecto del filósofo chino, lo que se pretende es ir construyendo los cimientos teóricos y conceptuales para comenzar a establecer las condiciones de posibilidad para pensar todos aquellos fenómenos que conforman a la 4RI, un pensar que ha de cuestionar y problematizar las tradicionales formas imperantes de (in)comprensión sobre lo técnico y lo tecnológico para así poder desarrollar, en principio, el planteamiento del problema, pues sin la formulación de la pregunta fundamental, aquella que es arrojada a los vastos páramos del ser, todo lo que se diga al respecto serán meros vislumbres de una mirada ciega que confunde las sombras con la realidad.

No está de más reiterar lo hasta ahora dicho tanto explícita como implícitamente para que, como dijera René Descartes, todo sea claro y distinto. Uno de los modos metodológico-cognitivos de aproximación a la historia moderna es el modelo tipológico de las llamadas revoluciones industriales en cuanto que conceptualización de fenómenos epocales paradigmáticos que develan, por un lado, singularidades y, por otro, la materialización de ciertas condiciones de posibilidad históricas. Esto último es lo que representan las innovaciones tecnocientíficas que han acaecido a lo largo del despliegue espacio-temporal de la Modernidad, por lo que deben ser comprendidas como uno de los elementos esenciales de distinción histórica, vectores de articulación y configuración de sentido, manifestaciones materiales de los acontecimientos en los que

13 *Ibidem*, p. 11.

las abstracciones se concretizan fácticamente y momentos del desarrollo evolutivo de las epistemes, de sus posibilidades y de sus límites, todo lo cual es parte constitutiva de la especificidad identitaria-diferencial de los múltiples instantes espacio-temporales que conforman la totalidad del flujo en el que se despliega el ser histórico y los sinos civilizatorios a través del devenir de sus acontecimientos. En otros términos, las técnicas y las tecnologías modernas son algunos de los principales factores en el desenvolvimiento histórico de los últimos siglos, además de ser elementos configurativos de la hipercomplejidad que exhibe el mundo en el siglo XXI y parámetros fundamentales para la intuición de los horizontes existenciales por venir en los que las innovaciones técnicas y tecnológicas están diluyendo los límites clásicos debido a la imbricación multidimensional de lo real que los sitúa cada vez más en una zona de indefinición.

En el caso particular del método analítico aplicado en una forma de aproximación tipológica con base en la comparación de eventualidades paradigmáticas con las que se demarcan momentos evolutivos trascendentales que son parte de una totalidad fenoménica, las innovaciones técnicas y tecnológicas se tornan expresiones disruptivas a lo largo del tránsito epistémico que comienza con una abstracción eidética hasta alcanzar su concreción fáctica, controlada y reproductible como útil, herramienta, instrumento o dispositivo, y que puede seguir perfeccionándose hasta llegar a transformarse en algo distinto, o por el contrario, simplemente llegar al *cenit* de sus posibilidades de ser y comenzar su transformación inversa hasta finalmente perder su actualidad y desaparecer en el desuso y la obsolescencia.

La tipología de las revoluciones industriales –o sea, el discurso de la razón instrumental sobre sí misma a partir de la medialidad técnico-tecnológica que representa su posibilidad concretizada, su medio y su fin– lo que revela desde su particular modalidad de aproximación analítica es precisamente aquel movimiento metamórfico de abstracción-concretización en el que la idea se materializa técnica y tecnológicamente. La aporía dentro de este proceso se revela cuando el medio

se convierte en el fin de la tecnología, es decir, cuando lo técnico y lo tecnológico dejan de ser modos de mostración y se vuelven los fines últimos, cuando la razón ilustrada se torna razón instrumental[14] a tal punto que, como se puede observar en la actualidad, la razón queda descartada por el imperativo algorítmico con el que las máquinas son las que ahora producen otras máquinas. El mundo desfundado, vaciado metafísicamente y, por ende, desligado de una relacionalidad ontológica con la naturaleza –y, en general, con el cosmos– es lo que permite el emplazamiento heideggeriano por la conversión de la *physis* en una estantería de entes que la técnica puede tomar como meros objetos dispuestos allí para su uso, consumo y explotación.

III. TIPOLOGÍA DE LAS REVOLUCIONES INDUSTRIALES

Hablar de Revolución Industrial y de los momentos paradigmáticos en los que acaecieron las disrupciones que marcaron los puntos de diferenciación en su proceso evolutivo a lo largo de la época moderna, implica adentrarse en un vasto y complejo entramado de temáticas, por ejemplo, la historia del capitalismo, el imperialismo europeo y sus modos de expansión, exploración, colonización y explotación; las diversas crisis al interior de los Estados europeos tras la Guerra de los Treinta Años; el desarrollo tecnocientífico y el despliegue de una forma epistémica racional y secular; cambios en los modos de producción y de la consecuente organización social, política y económica, entre muchos otros fenómenos que por su amplitud y complejidad requerirían un estudio particular para cada uno de ellos, lo cual sobrepasa los esfuerzos y la finalidad de este trabajo.[15] Aunado a ello, lo verdadera-

14 *Cfr*. HORKHEIMER, Max y ADORNO, Theodor, *Dialéctica de la Ilustración*, Madrid, Trotta, 1998.

15 *Cfr*. HOBSBAWM, Eric, *En torno a los orígenes de la revolución industrial*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1988, pp. 77 y ss. Este historiador británico sintetiza de la siguiente manera la configuración de las condiciones de posibilidad para el acaecimiento de la Revolución Industrial: *Lo que se necesita para la preparación de la revolución industrial es constante innovación tecnológica y concentración en la producción en masa, es decir, en la producción de una variedad de bienes en constante aumento, producidos en cantidades cada vez mayores, y a precios cada vez más bajos, de modo de crear y mantener su propio ritmo de expansión económica*.

mente relevante es comenzar a construir las condiciones de posibilidad teóricas y conceptuales a partir del presente que permitan, por un lado, una relectura del desenvolvimiento histórico y material de lo que se ha denominado *revolución industrial* y, por el otro, que desde este acercamiento se amplíe la comprensión de lo que acontece actualmente y se pueda tener mayor claridad y nitidez del horizonte por venir.

Lo primero que se debe hacer es establecer una base teórico-conceptual que funja como terreno firme desde el cual pueda impulsarse la indagación y el análisis de aquello que se está cuestionando, que en este caso es el fenómeno de la Revolución Industrial, un término popularizado en 1884 por el historiador Arnold Toynbee en sus *Conferencias sobre la Revolución Industrial en Inglaterra*,[16] y que a grandes rasgos y de manera provisional puede entenderse como:

> ...un proceso de cambio, provocado por nuevas reglas en la asignación de poder y riqueza a grupos e individuos y basado en nuevas posibilidades tecnológicas, que trae consigo fuertes cambios sociales y una sustancial redistribución de la riqueza económica. Se trata, en definitiva, de cambios en tres campos: tecnología, riqueza y sociedad, que se van entrelazando en el tiempo y apoyándose unos sobre otros, para llegar a provocar una situación tan diferenciada de la inicial que pueda justificar el uso del término revolución.[17]

Siguiendo esta definición, los tres factores que determinan a la revolución industrial serían los cambios en la tecnología, la riqueza y la sociedad. Pese a la codeterminación estructural entre todos ellos, el elemento nuclear yace en las constantes innovaciones técnicas, o sea, en los modos de producir y de crear que se derivan de los cambios en las

16 TOYNBEE, Arnold, *The industrial revolution*, Boston, Beacon Press, 1966. Para una discusión profunda acerca del concepto *Revolución Industrial* y su desarrollo discursivo, véase POLO BLANCO, Jorge, "También explotación, pero no sólo. Un diálogo imprescindible y polémico entre Marx y Karl Polanyi", *Tópicos,* Revista de Filosofía 49, 2015, pp. 81-121, http://www.scielo.org.mx/pdf/trf/n49/n49a4.pdf (revisado el 1 de octubre de 2021).

17 BLANCO SILVA, F., *et al.*, *op. cit.,* p. 7.

fuentes energéticas dominantes y en las herramientas tanto materiales como inmateriales que eficientizaron el trabajo productivo. Esta disrupción histórica no aconteció simplemente porque se haya desarrollado una novel maquinaria ni tampoco por el perfeccionamiento de modelos económicos del capitalismo global, sino que más bien se trató de una transformación *tecnológica* –en cuanto expresión de lo técnico (*techné*)– tanto de artefactos como de discursividades que, al ser implementados en la facticidad, provocaron una metamorfosis tan radical que los modelos tradicionales se tornaron obsoletos para explicar y responder ante las nuevas formas de racionalidad y configuración de la realidad.

La articulación entre la innovación maquínica, la implementación de procesos mecanizados para la producción en masa y la ampliación global del sistema económico capitalista cimentó las bases para la transformación estructural de las condiciones sociales y de sus prácticas en aquello denominado como revolución industrial. Se designa como un acontecimiento revolucionario dada la velocidad y la profundidad de los cambios que generó, lo que no es más que un umbral de incertidumbre que revela la obsolescencia de las formas de comprensión pretéritas para dar cuenta de la nueva realidad y, al mismo tiempo, un vacío –o al menos cierta inmadurez– en la construcción de modelos futuros acordes con las nuevas condiciones históricas. Dicho esto, es más fácil entender que el nihilismo se haya manifestado sincrónicamente con el acaecimiento de las distintas revoluciones industriales, siendo uno de los principales estados afectivos de la civilización occidental en las últimas dos centurias, así como también que se hayan proyectado diversas formas utópicas para contrarrestar y superar las contradicciones arrojadas por el sistema imperante.

Considerando que el desarrollo y la innovación técnico-tecnológicos constituyen los disruptivos principales en los distintos estadios que representan momentos paradigmáticos de cambios coyunturales en el progresivo despliegue histórico de la época moderna durante los últimos doscientos años, es necesario hacer un breve recuento de esas transformaciones para poder identificar las características y elementos principa-

les de disrupción en cada momento particular, de tal manera que funja como marco de referencia para la comprensión del presente que, como se mencionó anteriormente, responde a una cuarta revolución industrial.

El tránsito civilizatorio de la forma de producción artesanal a la de las industrias modernas decimonónicas comenzó su marcha desde la segunda mitad del siglo XVIII a partir de las condiciones sociopolíticas por las que atravesaba Europa tras la Guerra de los Treinta Años, el dominio extraterritorial europeo, la producción de materias primas (algodón) y el desarrollo de las condiciones globales del sistema económico capitalista.[18] Pero el acaecimiento de la Industrial 1.0 con la que inició el proceso revolucionario de la industrialización moderna, se haría patente y visible hasta los primeros años de la decimonónica centuria cuando la máquina de vapor de Matthew Boulton y James Watt fue implementada en los procesos industriales primeramente textiles, así como también en la industria metalúrgica (hierro y carbón) y de transportación. Respecto a esto último, destacan el ferrocarril y los buques de vapor que posibilitaron una movilización mayor y más rápida tanto de mercancías (ahora producidas y distribuidas en masa, a diferencia de la tradicional forma de producción artesanal) como de personas, aunado a que la transmisión de la información y las comunicaciones también adquirieron mayor velocidad –casi instantánea– y ampliaron su cobertura a distancias cada vez más lejanas gracias a las redes telegráficas. Junto con esto, la imprenta jugó un papel destacado en la transformación e información de las sociedades con el auge de medios masivos como periódicos, revistas y editoriales. Por otra parte, uno de los efectos socioeconómicos derivados de la industrialización fue el abandono del campo debido a las masivas migraciones de personas motivadas por la oferta de trabajo obrero en las ciudades, lo cual provocó que los centros urbanos crecieran y se transformaran las estructuras sociales en las que la relación señor-siervo típica del feudalismo fue sustituida por la de burgués-proletario. Las contradicciones del sistema económi-

18 *Cfr*. HOBSBAWM, Eric, *Industria e Imperio. Historia de Gran Bretaña desde 1750 hasta nuestros días*, Barcelona, Crítica, 2016. También *véase* del mismo autor *En torno a los orígenes*..., *cit*., p. 77 y ss.

co capitalista sostenido en la producción industrial –manifiestas en las paupérrimas condiciones de los trabajadores y la acumulación de la riqueza en unos pocos individuos– establecieron las condiciones para el surgimiento de los movimientos obreros y las luchas revolucionarias acontecidas a mediados del siglo XIX, las cuales se organizaron con base en ideologías como el socialismo, el comunismo o el anarquismo.[19]

La Segunda Revolución Industrial o Industria 2.0 estuvo determinada por un cambio en las fuentes de energía donde la electricidad y el petróleo comenzaron a desbancar al carbón como combustible primario, lo cual transformó no solo al sector industrial, sino también la existencia cotidiana de las personas, por ejemplo, con la iluminación eléctrica, la sustitución del telégrafo por el teléfono y los cambios en las actividades al interior de los hogares provocados por la novedosa rama industrial dedicada a la producción de electrodomésticos. Asimismo, fueron surgiendo medios tecnomotrices que permitieron el dominio de nuevas espacialidades nunca antes alcanzadas gracias a nuevos materiales como el acero y polímeros en lo que el filósofo alemán Peter Sloterdijk[20] ha conceptualizado como el dominio medioambiental tridimensional (aire, tierra y profundidades marítimas) y el inicio del desarrollo de cápsulas de vida o islas absolutas como los aviones y submarinos, además de las innovaciones armamentísticas como el gas mostaza utilizado durante la Gran Guerra y que volvieron explícita la espacialidad atmosférica que derivaría posteriormente hacia el desarrollo de la tecnología espacial, pero también, en su vertiente necropolítica,[21] en las cámaras de gas empleadas por los nazis. Junto con el dominio del *éter* y la dimensión atmosférica, siguiendo el argumento del filósofo de Karlsruhe, también se aperturó el espectro psíquico y el desarrollo de la psicología de masas en tanto *quanta* energéticos que pueden ser sometidos a proce-

19 *Cfr.* OLIVETO, Guillermo, *El futuro ya llegó: Tiempos de libertad y angustia en la sociedad híbrida*, Buenos Aires, Editorial Atlántida, 2007, pp. 98-108.

20 *Véase* SLOTERDIJK, Peter, *En el mismo barco. Ensayo sobre hiperpolítica*, Madrid, Siruela, 2002; *Temblores de aire. En las fuentes del terror*, Valencia, Pretextos, 2003; *Esferas II. Globos. Macrosferología,* Madrid, Siruela, 2004; *Esferas III. Espumas. Esferología plural,* Madrid, Siruela, 2009; e *Ira y tiempo. Ensayo psicopolítico*, Madrid, Siruela, 2010.

21 Para una comprensión más profunda del concepto de necropolítica, entendida como la vertiente de la biopolítica dirigida hacia la implementación del biopoder, pero por medio de una sistematización de la muerte, *véase* MBEMBE, Achille, *Necropolítica.* Seguido de *Sobre el gobierno privado,* España, Melusina, 2011, pp. 19-75.

sos económicamente administrados por parte de *grandes bancos energéticos*, que en sus inicios erigieron sus fachadas bancarias en las formas del Partido Soviético, el Partido Popular de China, organizaciones pro derechos humanos, instituciones democráticas, entre otras, hasta diversificar sus productos de inversión en campos tan especializados como los feminismos, los movimientos contraculturales, las luchas de las comunidades afroamericanas e indígenas, el movimiento LGBTQ+ y un larguísimo etcétera, en los que cabe destacar el uso de psicotrópicos y estupefacientes para acelerar o frenar los réditos energéticos de las masas. En resumidas cuentas, la cuestión del control etéreo posibilitó el desarrollo de espacialidades artificiales para el sostenimiento de la vida humana (máscaras de gas, aviones, submarinos, naves y hábitats espaciales), el control atmoeléctrico en las tecnologías de comunicación como la radio, después la televisión, hasta finalmente alcanzar la dimensión de la psique.

El cambio en las fuentes energéticas también permitió la aparición masiva de los primeros automóviles autopropulsados por motores de combustión interna y producidos en serie que, por un lado, asentaría las bases tecnoindustriales para el desarrollo armamentístico a gran escala como el que caracterizó a las dos Guerras Mundiales y, por otra parte, impulsó cambios en las formas laborales que transformarían las relaciones entre los dueños de los medios de producción y los obreros, afectando consecuentemente en la configuración del sistema económico basado en el consumo y la diversificación de las ramas de bienes y servicios.

> Henry Ford, el prototipo de empresario de las primeras etapas de esta revolución, plantea paradigmas industriales distintos a los anteriores («El cliente puede elegir el auto del color que quiera, siempre y cuando sea negro») y empieza a retribuir generosamente a sus empleados («El secreto de mi éxito está en pagar como si fuera pródigo y vender como si estuviera en quiebra»), empezando así a construir la clase media y la sociedad de consumo.[22]

22 BLANCO SILVA, F., *et al.*, *op. cit.*, p. 9.

En este plano, las consecuencias de las transformaciones tanto tecnológicas como laborales posibilitaron que los obreros se fueran profesionalizando y especializando, al tiempo que fueron obteniendo mejores condiciones laborales, lo que derivó en el surgimiento de nuevas áreas económicas, por ejemplo, el turismo, fuertemente inducido por el otorgamiento de vacaciones, o la creación de centros hospitalarios por la ampliación de servicios médicos para los trabajadores, entre otros.[23]

Hasta aquí se han resumido de manera muy general casi doscientos años de evolución tecnológica e industrial, cuyas etapas son relativamente fáciles de determinar y delimitar en términos materiales y temporales.

Ahora bien, el problema se intensifica cuando se intenta fijar cronológicamente la etapa de la Industria 3.0 o Tercera Revolución Industrial, puesto que sus delimitaciones temporales y materiales se encuentran más difuminadas que en los anteriores estadios, algo completamente correlacionado con el paradigma de la modernidad líquida,[24] el posmodernismo y la posmodernidad que traen consigo una hiperaceleración y ruptura de los límites clásicos modernos.[25] En términos tecnológicos y materiales, puede decirse que el tránsito hacia la transformación ciber-electro-digital característica de la Industria 3.0 comenzó con el desarrollo de los sistemas cibernéticos entre 1940 y 1960 que dieron pauta a la implementación de procesos automatizados, la producción e incorpora-

23 *Idem*.

24 Entre muchas otras obras, *véase* BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999; *La sociedad individualizada*, Madrid, Cátedra, 2001; *Amor líquido: Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005; *Vida líquida*, Barcelona, Paidós, 2006; *Miedo líquido: La sociedad contemporánea y sus temores*, Barcelona, Paidós, 2007; *Tiempos líquidos*, Barcelona, Tusquets, 2007; *Vida de consumo*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2007; *Arte, ¿líquido?*, Madrid, Sequitur, 2007; *Archipiélago de excepciones*, Buenos Aires, Katz Barpal, 2008; *Múltiples culturas, una sola humanidad*, Buenos Aires, Katz Barpal, 2008; *Los retos de la educación en la modernidad líquida*, Barcelona, Gedisa, 2008; *La cultura en el mundo de la modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013; *Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*, Barcelona, Paidós, 2015.

25 *Véase*, entre otros, JAMESON, Fredric, *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*, Barcelona, Paidós, 1991; *Teoría de la posmodernidad*, Madrid, Trotta, 2001; *Valances of the Dialectic*, New York, Verso, 2009; y junto a SÁNCHEZ USANOS David, *Reflexiones sobre la postmodernidad*, Madrid, Abada, 2010. *Véase* también HARVEY, David, *La condición de la posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1998; *Espacios de esperanza*, Madrid, Akal, 2003; *Cosmopolitanism and the Geographies of Freedom*, Columbia University Press, 2009; *El enigma del Capital y las crisis del capitalismo*, Madrid, Akal, 2012; *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Akal, 2013.

ción de electrónicos en ciertas mercancías y, así, que fueran despuntando las tecnologías de la información. Basta recordar que en 1969 apareció el primer controlador lógico programable y comenzó a extenderse el uso de controles con memoria programable y artefactos robóticos, disminuyendo así la intervención humana en los procesos de producción. Si bien en la década de 1960 la computación con servidores tipo *mainframe* se fue posicionando en las industrias, en las siguientes dos décadas despuntó lo que se conoce como informática personal a partir del desarrollo de ordenadores personales hasta, finalmente, extenderse con las redes de internet durante la última década del siglo XX.[26]

La complejidad inherente a este periodo de industrialización radica en la articulación de múltiples tecnologías, dimensiones y actantes. No obstante, en términos conceptuales hay una indefinición liminal para distinguir claramente entre la Tercera Revolución Industrial y la Cuarta. Pero para recorrer esos umbrales de indiferenciación, antes hay que clarificar lo que es la Industria 3.0.

IV. EL CONCEPTO Y LA UTOPÍA DE LA TERCERA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

Pese a que desde mediados del siglo XX Norbert Wiener entreveía un futuro en el que la comunicación entre máquinas y de estas con otras cosas más sería lo que impulsara el cambio hacia la Tercera Revolución Industrial (3RI),[27] no fue sino hasta 1995 cuando el término 3RI fue tomado con seriedad cuando Jeremy Rifkin presagió en su obra *El fin del trabajo*[28] la inminente transición civilizatoria hacia una nueva era tecnológicamente más avanzada en la que la producción de bienes y servicios necesitaría cada vez menos trabajadores, sería exponencialmente más

26 SCHWAB, K., *op. cit.*, p. 20.

27 *Cfr*. RODRÍGUEZ, Pablo Manolo, *Las palabras en las cosas. Saber, poder y subjetivación entre algoritmos y biomoléculas,* Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Cactus, 2019, p. 15.

28 RIFKIN, Jeremy, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Barcelona, Paidós, 1996. Posteriormente publicaría dos obras que complementarían esas primeras ideas e intuiciones: *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Barcelona, Paidós, 2000, y *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World*, New York, Palgrave Macmillan, 2011.

amigable con el medio ambiente al emplear energías renovables y se realizaría conjunta y cooperativamente entre todas las regiones, ciudades, comunidades, empresas y personas de todo el mundo; un periodo en la historia de la humanidad que bautizó como Tercera Revolución Industrial, también conocida como Era de la Información, Tercera Revolución Científico-Técnica o Revolución de la Inteligencia. Cabe resaltar que este término fue avalado en 2007 por el Parlamento Europeo como proyecto hacia una economía cada vez más verde.[29]

El término 3RI describe la progresiva transición civilizatoria que se dirige a una era post-carbón en la que fuentes energéticas renovables (hidrógeno, solar, eólica, geotérmica, oceánica, biomasa, etc.) y tecnologías con mayor capacidad para su almacenamiento irían erigiendo nuevas formas económicas y existenciales menos contaminantes y con mayor conciencia planetaria.[30] Como parte de esta innovación tecnológica, los nuevos aparatos de comunicación interconectados a través de las redes de internet transformarían tanto las estructuras, la organización y la gestión laboral como las relaciones políticas y sociales en formas cada vez más colaborativas y empáticas. Se trataría, pues de *la llegada de un excitante nuevo mundo industrial caracterizado por una producción automatizada a partir de elementos de alta tecnología, por un fuerte incremento en el comercio mundial y por una abundancia material sin precedentes.*[31]

Para este polifacético personaje estadounidense, el desenlace final de esta fase civilizatoria es la desaparición del trabajo tal y como se ha entendido, realizado y padecido tradicionalmente: *La transición hacia una sociedad de la información prácticamente carente de trabajo es la tercera y última etapa de un gran cambio en los modelos económi-*

29 PARLAMENTO EUROPEO, *Declaración por escrito sobre el establecimiento de una economía verde basada en el hidrógeno y una tercera revolución industrial en Europa, mediante una asociación con las regiones, las ciudades, las PYME y las organizaciones de la sociedad civil interesadas*, 0016/2007, 12 de febrero de 2007, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/DCL-6-2007-0016_ES.pdf?redirect.

30 RIFKIN, Jeremy, *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World*, New York, Palgrave Macmillan, 2011, Libro electrónico, Parte II, Capítulo 4, Apartado *Social Entrepreneurship*.

31 *Ibidem*, p. 23.

cos marcados por la transición desde las fuentes renovables a las no renovables de energía y desde las fuentes biológicas de poder a las mecánicas.[32] También esta nueva etapa histórica convergería hacia una red de internet inteligente en un sistema altamente interactivo, integrado e hiperconectado y donde una de las cuestiones centrales para la completa automatización de las actividades productivas industriales sería la Inteligencia Artificial (IA).[33] Sobra decir que es sumamente imperante no olvidar la importancia que tienen las IAs en el contexto actual y en el que está por venir, pues como pregonó hace pocos años Vladimir Putin: *Quien se convierta en el líder en esta esfera [el campo de la Inteligencia Artificial], se convertirá en el gobernante del mundo*,[34] en lo cual China –siguiéndole de cerca Rusia– supera por mucho en estos momentos a cualquier otra potencia estatal o empresa tecnológica.[35]

Ahora bien, cuando Rifkin describió el probable horizonte dibujado por la llegada de la Industria 3.0, no se trataba simplemente de una apología y una bienvenida con los brazos abiertos a las reducciones en los costos de fabricación, la creación de nuevos mercados, formas de producción «más amigables» con el medio ambiente que coadyuvan a mitigar el cambio climático, ni al crecimiento laboral en sectores de alta tecnología con mejores remuneraciones y, según él, menores jornadas de trabajo, sino que también advirtió sobre las inminentes consecuencias negativas de estos cambios, como la disminución masiva de trabajadores derivada de la automatización que, en el peor de los escenarios, se encontrarían desempleados o, al menos, entrarían a la categoría del subempleo.[36]

32 *Ibidem*, p. 85.

33 *El término «inteligencia artificial» fue acuñado en la primera conferencia AI que tuvo lugar en el Darmouth College en 1956. En la actualidad, cuando los científicos hablan de inteligencia artificial quieren decir en general «el arte de crear máquinas que realizan funciones que requieren inteligencia cuando la gente las lleva a cabo». Ibidem*, p. 86. *Véase* también RIFKIN, J., *The Third Industrial..., cit.*

34 EL ESPAÑOL, *Putin: "Quien domine la Inteligencia Artificial dominará el mundo"*, 4 de septiembre de 2017, https://www.elespanol.com/omicrono/tecnologia/20170904/putin-domine-inteligencia-artificial-domina-ra-mundo/244226579_0.html.

35 EL SIGLO DE TORREÓN, *La OTAN pide más inversión en inteligencia artificial por el avance de China*, 1 de diciembre de 2021, https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2029311.la-otan-pide-mas-inversion-en-inteligencia-artificial-por-el-avance-de-china.html.

36 *Véase* RIFKIN, J., *El fin del trabajo..., cit.*, p. 202. Rifkin advirtió que *[l]a redefinición del papel del individuo*

> En la actualidad, cuando el peso relativo de la clase trabajadora ha disminuido de forma significativa, los profesionales relacionados con el conocimiento y la información se han convertido en la parte más importante de la ecuación económica. Son ellos los catalizadores de la tercera revolución industrial y los responsables de mantener el ritmo de evolución de la economía basada en las altas tecnologías.[37]

Es por esto que Rifkin conminaba a que la comunidad empresarial distribuyera más justamente la riqueza, para lo cual sería necesario *un nuevo movimiento político transcultural basado en la integración de diferentes comunidades con los mismos intereses*.[38] Asimismo, vaticinaba que la concepción binaria entre el sector público y el privado –de raigambre moderna– iría teniendo menos injerencia en la existencia de los individuos, por lo que surgiría una tercera esfera subcultural y al margen de la ley que llenaría el vacío de poder y satisfaría las necesidades de ciertos grupos poblacionales. Este *tercer sector*, como lo denominó Rifkin, estaría conformado por *organizaciones basadas en la comunidad* que fungirían como intermediarios y mediadores entre el pueblo y los poderes del gobierno y del mercado, mitigando las contradicciones e inequidades del sistema político-económico, por ejemplo, al impulsar reformas políticas y sociales más favorables para la gente o proporcionando servicios básicos y asistencia a poblaciones en situación de precariedad o que hayan sido afectadas por los recortes gubernamentales de ayuda social, tal como lo hacen las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) desde hace ya varios años. *La globalización del sector de mercado y la disminución del papel del gobierno tendrá como consecuencia que las personas se vean forzadas a organizarse en comunidades que defiendan intereses comunes para garantizar su propio futuro*.[39] Asimismo, para garantizar una distribución más equitativa

en una sociedad carente de trabajo en masa, es, tal vez, el problema seminal de los próximos años, p. 276.

37 *Ibidem*, p. 212.

38 *Ibidem*, p. 275.

39 *Ibidem*, p. 291.

de la riqueza generada por las empresas en esta nueva modalidad de producción, se tendrían que corregir y reformar los índices de contribución empresariales, de tal manera que se incentivase e incrementara el reparto de sus ganancias en el tercer sector, lo cual no solo generaría una vinculación más estrecha entre las empresas y la gente, sino que también colaboraría en la reconstrucción de la economía social.[40] El problema de esto, como ya se ha demostrado en numerosos casos, es la tergiversación que puede dimanar de estas prácticas, como lavado y blanqueado de dinero, corrupción o que solo se apoyen proyectos que sean benéficos para unos pocos.

En síntesis, la teoría de la Tercera Revolución Industrial o Revolución de la Inteligencia indica una posible senda por recorrer en un momento histórico de convergencia entre innovaciones tecnológicas, nuevas fuentes energéticas renovables y novedosos mecanismo para su almacenamiento, transformaciones estructurales en los procesos de producción y en las economías con base en el cuidado medioambiental, además de metamorfosis sociales y políticas que se caracterizarían por ser más colaborativas y empáticas.[41]

Poco más de un quindenio después, estas primeras preconizaciones de Rifkin alcanzarían un punto de maduración con su obra *La Tercera Revolución Industrial*, en la cual retoma muchos de los argumentos previamente desarrollados, pero con base en un marco conceptual más pulido y contextualizado en los nuevos escenarios del siglo XXI. Su propuesta de proyecto para una economía verde y colaborativa basada en un capitalismo distribuido no cambió sustancialmente, sino que la complementó con casos más contemporáneos. Uno de los puntos importantes que destaca es la forma de organización y repartición de las energías renovables en un *nuevo régimen de energía lateral* bajo un modelo organizacional colaborativo, no jerárquico, que estaría conformado por redes de poder inteligentes y distribuidas en las que

40 *Ibidem*, pp. 315 y 316.

41 RIFKIN, Jeremy, *La civilización empática: La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis*, Barcelona, Paidós, 2010.

millones de sitios locales (por ejemplo, ciudades que produzcan su propia energía con edificios tecnológicamente desarrollados para ello) serían los encargados de recolectar y compartir las energías para poder mantener un alto rendimiento y con niveles óptimos.[42] Asimismo, esta misma lógica de organización en redes permearía en el ámbito económico, generando un cambio en el que los mercados serían desplazados por esta nueva forma de interconexión donde las relaciones entre proveedores, vendedores y consumidores ya no estarían asentadas en la competencia, sino en una relacionalidad abierta, transparente y colaborativa con base en intereses compartidos y la confianza. Por su parte, la producción de bienes también seguiría este mismo modelo distribuido gracias a las nuevas tecnologías como la impresión 3D que permitiría a los consumidores descargar digitalmente productos personalizados e imprimirlos en sus casas o negocios.

De igual manera, la espacialidad virtual provista por el internet se convertiría en el nuevo bazar global y de transacciones económicas *peer-to-peer* (P2P en jerga informática y que se traduce como *red de pares*), algo completamente evidente y exacerbado ahora debido a la situación sanitaria derivada del SARS-CoV-2. La ventaja que presenta el mercado virtual es la disminución de costos en las transacciones, excepto por los de transportación para el envío de las mercancías, lo cual requiere de una sólida infraestructura tanto de conectividad digital como física. En este rubro destacan, por ejemplo, la empresa Amazon del magnate Jeff Bezos, al igual que el megaproyecto chino del Cinturón y la Ruta de la Seda. La contracara de este modelo económico en el que se articulan lo virtual y lo físico, pero en donde las empresas solamente invierten en la infraestructura básica para poder llevar a cabo sus operaciones digitales y administrativas sin invertir en medios físicos para los servicios que ofrecen, lo cual se observa con las plataformas digitales, cuyo modelo de negocio es fungir como meros intermediarios para las transacciones entre los usuarios y los proveedores de

42 RIFKIN, J., *The Third Industrial..., cit.*, Parte II, Capítulo 4, Apartado *The Collaborative Economy*.

servicios, siendo estos últimos los que facilitan la infraestructura para la operatividad de los servicios; o sea, una tercerización de la infraestructura. Dos empresas de este tipo sumamente conocidas son *Uber* y *Airbnb*, que no poseen la infraestructura para los servicios que ofrecen (medio de transporte para la primera y bienes raíces para la segunda), sino que solo proveen sus plataformas como lugares de mercadeo.

Aunque todos estos casos mencionados muestran cómo se articulan innovaciones tecnológicas y espacialidades allende la realidad física en modelos empresariales completamente novedosos, ninguno de ellos ejemplifica el proyecto colaborativo al que aspira Rifkin. Más bien muestran que pese a ser nuevas modalidades de negocios, siguen siendo entidades basadas en la acumulación de capital y con costos mucho menores. Pero esto no implica que no existan versiones colaborativas de esos modelos interrelacionales. *Blablacar* y *Coach Surfing* representan precisamente las contrapartes de *Uber* y de *Airbnb*, respectivamente. *Blablacar* es una aplicación para compartir viajes en la que alguien con un vehículo publica una ruta de viaje, el número de asientos disponibles y el costo por persona (que en su gran mayoría se estima dividiendo los gastos totales del viaje –peajes y gasolina– entre el número total de pasajeros). Por su parte, *Coach Surfing* es aún más radical y completamente opuesta a *Airbnb*. Se trata de una aplicación que busca vincular personas de distintas nacionalidades y culturas por medio del ofrecimiento de una habitación, una cama, un sofá o simplemente un pedazo de suelo para aquellos viajeros que busquen dónde pernoctar o simplemente quieran pasar un rato de convivencia. Estas dos plataformas se basan en la idea de la colaboración y en valores como la hospitalidad, la integración cultural, la ayuda mutua, la honestidad, la confianza y la empatía, teniendo como medio para evaluar todo ello la reputación generada a partir de las experiencias previas con otras personas de esas comunidades. De ahí que la transparencia y el acceso a la información sean unos de los pilares fundamentales en este tipo de prácticas y que Rifkin comprende como una *democratización del emprendimiento*, lo cual significa que *cada uno se convierte en productor de su propia energía– pero requie-*

re también una aproximación colaborativa para compartirla a través de vecindarios, regiones y continentes enteros.[43]

El trabajo conjunto entre empresas, gobiernos y sociedad civil es indispensable para transitar hacia el nuevo paradigma comercial y social que postula la 3RI, lo cual implica que su acercamiento relacional no esté basado en ni dirigido por intereses particulares que puedan desembocar en actos de corrupción, malas prácticas políticas o comerciales, desvíos de recursos del erario público, uso ilícito de facultades y atribuciones, concusión, soborno, intimidación, tráfico de influencias, peculado o la utilización de recursos de procedencia ilícita. Los gobiernos han de aprovechar los desarrollos e innovaciones realizados por las empresas y también ser conscientes de las necesidades más acuciantes y las problemáticas más urgentes de sus pueblos. En este sentido, también es necesario transformar las interacciones y las formas políticas para posibilitar un diálogo abierto, transparente y continuo entre el pueblo y sus representantes, así como una integración en un proyecto a gran escala y a largo plazo en el que participen y se beneficien las empresas de la iniciativa privada, las organizaciones del tercer sector, las academias y centros de investigación, de tal manera que todas las acciones y decisiones estén verdaderamente encaminadas hacia la construcción de un nuevo paradigma político, social y económico.

En esta misma línea, pero desde un enfoque político extraterritorial, Rifkin señala que *la infraestructura de la Tercera Revolución Industrial favorece a los mercados continentales, las uniones políticas continentales y la conectividad transcontinental.*[44] Si bien considera que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue un precursor de esta integración territorial, la Unión Europea representaría el primer esfuerzo por transitar hacia una unión política y económica transcontinental acorde con el proyecto de la 3RI, un fenómeno que se replicaría de una u otra manera en Asia, África y América del Sur, lo que indica un acercamiento cada vez más visible y tangible de mercados y gobernanza continentales.

43 *Ibidem*, Parte II, Capítulo 4, Apartado *Social Entrepreneurship.*

44 *Ibidem*, Parte II, Capítulo 6, Apartado *Return to Pangea.*

Así, en la *era intercontinental* cambiaría la manera en la que se despliegan las relaciones internacionales desde la geopolítica hacia una *política de la biósfera* (*biosphere politics*).[45] En otras palabras, que la forma político-relacional cimentada en la beligerancia y en la lucha de poder tan características de la geopolítica, se desplazaría hacia una concepción en la que el modo polemológico de interacción mundial se transformaría en una interrelación no solo planetaria, sino también cósmica, basada en una comprensión simbiótica con la biósfera, es decir, una relación de codeterminación e interdependencia entre las acciones humanas, los seres vivos y los procesos geoquímicos de la Tierra para el sostenimiento de la vida en el planeta, lo cual reemplaza la perspectiva darwiniana de la competencia, la sobrevivencia de los más aptos y la lucha de los más fuertes por una visión sinérgica, simbiótica y co-creativa entre todas las especies.

> La política de la biósfera facilita un cambio tectónico en el paisaje político; comenzamos a ampliar nuestra visión y a pensar como ciudadanos globales en una biósfera compartida. Las redes globales de derechos humanos, las redes globales de salud, las redes globales de ayuda en desastres, el almacén global de germoplasma, los bancos globales de comida, las redes globales de información, las redes globales ambientales y las redes globales de protección de especies son una poderosa señal del cambio histórico de la geopolítica convencional a la novel política de la biósfera.[46]

Como parte de la transición hacia una conciencia biosférica, la educación juega un papel clave, lo cual implica no solamente una constante capacitación de los educadores y una actualización de los modelos y planes educativos con base en los más recientes avances científicos, sino la creación, promoción y difusión de medios y formas de vinculación que permitan alcanzar una *conexión biófila*.[47] Obviamente, la en-

45 *Ibidem*, Parte II, Capítulo 6, Apartado *From Geopolitics to Biosphere Politics*".

46 *Idem.*

47 *Ibidem*, Parte III, Capítulo 8, Apartado *Recapturing the Biophilia Connection.*

señanza en los salones de clase –así como también en todos aquellos encuentros académicos, gubernamentales y empresariales orientados hacia la capacitación y actualización profesional de sus recursos humanos– han de realizarse siguiendo los principios de colaboración, empatía y aprendizaje lateral (holístico, inter, multi y transdisciplinario) en los que se sustenta el proyecto de la 3RI rifkiniano. Asimismo, el aprendizaje tiene que posibilitar sumergirse en la realidad, de tal manera que la propia biósfera sea tanto el lugar como el medio de aprendizaje, más allá de las aulas o dispositivos digitales.

Rifkin afirma que son cinco pilares los que sustentan a la 3RI, a saber: 1) el cambio hacia energías renovables, 2) la transformación de las edificaciones de cada continente en microplantas de poder para utilizar y recolectar energías renovables *in situ*, 3) el despliegue de tecnología de hidrógeno y de almacenamiento energético en todos los edificios y a través de infraestructura para almacenar energías intermitentes, 4) el uso de tecnología de internet para transformar la red eléctrica de cada continente en una *interred* de energía compartida que funcione como lo hace el internet, y 5) la transición de la flota de transporte con motores de combustión a vehículos eléctricos que, al mismo tiempo, almacenarían electricidad para comprarla o venderla en una red eléctrica continental, inteligente e interactiva.[48]

Podría pensarse que el elemento primario para poder arribar al horizonte civilizatorio que augura la 3RI es el desarrollo y la innovación tecnológica. No obstante, a pesar de su importancia en esta nueva configuración histórica, Rifkin afirma que la dificultad para transitar hacia esos nuevos parajes no es técnica, sino más bien conceptual.[49] De ahí que, al igual que Schwab, tal y como se verá más adelante, la construcción de una nueva narrativa es fundamental, pues una vez desbrozado el terreno y trazadas las sendas para otra cosmovisión, es posible comenzar a pensar los pilares en los que se erige la Industria 3.0 desde otra concepción ontológica y teleológica allende la unidimen-

48 *Ibidem*, Parte I, Capítulo 2, Apartado *The Five Pillars of the Third Industrial Revolution.*

49 *Ibidem*, Parte II, Capítulo 4, Apartado *Seeing the Big Picture.*

sionalidad de la monotecnología, con lo cual el desarrollo técnico y sus producciones tecnológicas dejarían de ser considerados como fines en sí mismos para ser comprendidos como medios (indispensables) en la búsqueda de fines superiores y ulteriores, de manera que también sería posible recuperar otros saberes técnicos y tecnologías no hegemónicas, tal como arguye Yuk Hui.

Dicho todo lo anterior, la ambiciosa propuesta de Rifkin para dar el salto hacia un nuevo estadio civilizatorio con una cosmovisión basada en la coexistencia biosférica armónica, colaborativa, democrática y empática, no solo plantea grandes retos que deben ser afrontados desde el plano individual hasta el planetario. Un cambio tan complejo como el tránsito hacia una nueva forma existencial en la que convergen nuevas dimensiones y espacialidades que alteran múltiples facetas de la realidad política, socioeconómica, cultural e institucional, plantea enormes riesgos y oportunidades que deben ser analizados, reflexionados y discutidos para poder idear estrategias y planes de acción que permitan solventar los primeros y aprovechar las segundas de la mejor manera. Las desigualdades sociales derivadas de los desequilibrios en el acceso a las nuevas tecnologías podrían fracturar aún más el tejido social, y en un plano más amplio, acrecentar las brechas entre naciones. La automatización en los modos de producción y la consecuente disminución de la fuerza laboral humana representan un problema que requiere ser solucionado de manera creativa y acorde con los nuevos contextos si es que se pretende subvertir el inevitable oleaje de desempleo masivo al que conlleva esta transformación. Ergo, una buena gestión del conocimiento, de las tecnologías y de los recursos, así como el desarrollo de políticas con amplia perspectiva y de largo alcance, pueden ayudar a dinamizar la economía, crear nuevos puestos de trabajo y utilizar los recursos disponibles sin poner en riesgo al medio ambiente ni al porvenir.

La riqueza y la gran ventaja que supone la conceptualización de la 3RI como la plantea Rifkin es que funciona, al menos, en dos planos: uno teórico-conceptual y otro utópico. Como propuesta teórica, representa un análisis fenomenológico del contexto epocal a finales del siglo

XX e inicios del XXI que crea una base conceptual que sirve como marco y sustento para la elaboración de una propuesta teórica. En este plano, el término 3RI funciona como categoría histórica que permite explicar un momento espacio-temporal específico en cuanto que evento paradigmático con el que se señaliza un antes y un después.

Respecto al plano utópico, primero hay que recordar que la importancia de una utopía no es que pueda realizarse y cumplirse, sino que funcione como el horizonte al que apuntan y motiva todos los esfuerzos, que sea la meta y la recompensa añoradas tras un arduo trabajo y grandes sacrificios, aunque sea inalcanzable e irrealizable. En la Odisea, lo importante no es que Ulises llegue a Ítaca, sino el recorrido y las aventuras que tiene que atravesar para ello, pues son esas experiencias las que llenan de contenido al conocimiento. Así, el proyecto impulsado por Rifkin constituye una utopía, una posible senda para transitar hacia formas existenciales en las que las contradicciones del Antropoceno[50] puedan ser superadas y se abran campos de posibilidad con nuevos y mejores horizontes verdes.

V. LA REALIDAD BIO-TECNO-DIGITAL DE LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

La realidad ha cambiado vertiginosamente en muy pocos años por la exacerbada innovación tecnológica que ha permeado en planos nunca antes vistos en la historia de la humanidad. De ahí que los límites de diferenciación entre la 3RI planteada por Jeremy Rifkin y lo que Klaus Schwab describe como la Cuarta Revolución Industrial (4RI) o Industria 4.0 sea más un umbral, un lugar difuminado, indefinido e indiferenciado. A un lustro de lo que comenzó como intuiciones y posibles predicciones a mediados de 1990 y que Rifkin publicara dieciséis años más tarde con una perspectiva más refinada y desde un panorama más complejo que el que pudiera haber imaginado a finales del siglo XX, y ante una

50 IRWIN, Ruth, *Bienvenidos al Antropoceno*, Correo de la UNESCO, octubre-diciembre de 2011, https://es.unesco.org/courier/octubre-diciembre-2011/bienvenidos-al-antropoceno.

realidad que contradecía algunas de sus ideas y esperanzas, pero al mismo tiempo verificaba otras y abría muchas brechas de oportunidad, el fundador del Foro Económico Mundial advirtió al mundo de la marcha en ciernes que estaba atravesando la humanidad hacia una nueva configuración civilizatoria que superaba lo descripto y augurado por el sociólogo norteamericano, no en cuanto que proyecto y destino utópico de la humanidad, sino como categoría conceptual para la comprensión de la realidad en la segunda década del tercer milenio.

Si los sistemas informáticos constituyen el fundamento identitario y diferenciador de la Industria 3.0, el siguiente estadio en la transformación poiética de la humanidad lo encontraría en los sistemas cibernéticos. Aunque decir esto es una muy burda simplificación tanto de lo uno como de lo otro, ilustra a grandes rasgos el punto de quiebre abisal desde el que se despliega el umbral que separa ambos momentos históricos.

Previamente se mencionó que la I.A., la robótica, el internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés), los vehículos autónomos, la impresión 3D, la nanotecnología, la biotecnología, la ciencia de los materiales, el almacenamiento de energía más eficiente, el *Big Data* y la computación cuántica son algunos de los campos tecnológicos desarrollados en la 4RI. Pero como también se dijo, las razones por las que Schwab considera que esta nueva forma histórico-industrial no solo ya está en marcha, sino que le diferencia sustancialmente del estadio anterior, son la *velocidad* exponencial de su evolución, la *amplitud* y la *profundidad* de los cambios civilizatorios que la revolución digital y las múltiples tecnologías están creando, y el *impacto* transformativo en y entre los sistemas complejos estatales, empresariales, industriales y sociales.[51] Pero puede decirse que la peculiaridad más destacable y que diferencia radicalmente a la 4RI de las configuraciones anteriores es la fusión tecnológica de lo biológico, lo físico y lo digital.[52] Con base en estos tres campos, Schwab clasifica las tecnologías clave que son los impulsores de las radicales transformaciones civilizatorias que arrastra consigo el caudal de la Indus-

51 *Véase* SCHWAB, K., *op. cit.*, p. 15.

52 *Ibidem*, p. 21.

tria 4.0 y que, a su vez, también plantean una serie de problemas y retos que es menester reflexionar y discutir para evitar seguir arrastrando los errores del pasado, que se acumulen cual bola de nieve en un gigantesco deslave y se convierta finalmente en la tumba de nuestra especie que el tiempo olvidará tras la sexta extinción planetaria.

Así, Schwab indicó en 2016 que las innovaciones disruptivas que habrían puesto en movimiento el incontenible tránsito hacia los parajes híbridos donde convergen *bios*, *techné* y *physis* son los siguientes:

A. *Disruptores físicos*

a. Vehículos autónomos

Lo primero que viene a la mente son automóviles que ya no requieren de un piloto para ser conducidos. Aunque en este campo se ha avanzado mucho desde que *Google* anunciara en 2010 el lanzamiento del primer coche autónomo y muchas otras compañías automotrices y de alta tecnología se hayan metido de lleno en el desarrollo de este tipo de vehículos, se debe considerar que esto no está limitado solamente a los carros o autobuses, sino que abarca todo el espectro de aparatos diseñados para la movilidad: trenes, aviones, cohetes, naves espaciales, barcos, submarinos, drones y vehículos anfibios que, junto al desarrollo y perfeccionamiento de las I.A. y de algoritmos cada vez más potentes en el análisis de datos, serán capaces de percibir cambios en el entorno y responder a ellos, por ejemplo, alterando sus rutas para evitar una colisión. Los usos de estas innovaciones también van más allá de poder disfrutar los paisajes cuando se viaja en carretera o de realizar distintas tareas sin preocuparse de estar en constante alerta y estrés en un embotellamiento vial. Con drones autónomos será posible enviar recursos bélicos y médicos a una zona en conflicto sin tener que preocuparse por la posibilidad de un ataque que genere bajas humanas; también comprobar y dar mantenimiento a líneas eléctricas, hasta regar y fertilizar campos agrícolas con un uso más preciso y eficiente de los recursos. No obstante, uno de los problemas más acuciantes a los que

se enfrenta actualmente la humanidad son las guerras autónomas o automatizadas.[53]

b. Impresión 3D

Rifkin ya consideraba desde años atrás que la *fabricación aditiva* o impresión 3D era una de las tecnologías clave que denotaban un cambio tecnológico radical y de diferenciación respecto a los modos de producción en las Industrias 1.0 y 2.0, y Schwab no podía dejar de contemplarla tampoco. La creación de objetos por la superposición de capas plásticas o de metal con base en un modelo o dibujo digital, que es el proceso con el que funciona la impresión 3D, se ha extendido masivamente con la disminución de sus precios comerciales. Pero incluso podría decirse que esta tecnología está quedando en la obsolescencia por el desarrollo de la impresión 4D, que se diferencia por la utilización de materiales inteligentes[54] y que además puede crear objetos tridimensionales orgánicos.[55]

c. Robótica avanzada

La robótica está siendo utilizada cada vez más en múltiples campos allende la producción industrial, desde la medicina, la agricultura y la construcción hasta la exploración espacial. La articulación de diseños biomiméticos[56] con innovaciones informáticas, I.A., nuevos materiales y

53 *Véase* COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, *Armas autónomas: los Estados deben abordar importantes retos humanitarios y éticos*, 2 de septiembre de 2013, https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/faq/q-and-a-autonomous-weapons.htm. En este rubro de las armas automatizadas, el programa ATLAS de la armada estadounidense ha tenido amplia resonancia. *Véase* STROUT, Nathan, *How the Army plans to revolutionize tanks with artificial intelligence*, C4ISRNET, 29 de octubre de 2020, https://www.c4isrnet.com/artificial-intelligence/2020/10/29/how-the-army-plans-to-revolutionize-tanks-with-artificial-intelligence/.

54 Los materiales inteligentes son aquellos que pueden programarse para cambiar sus cualidades (forma, color, tamaño, etc.) a partir de estímulos externos como la temperatura, la humedad, el contacto con otros objetos, etc.

55 *Véase* SINGHOLI, Ajay K. S., *Überblick: Jüngste Fortschritte und Forschungsmöglichkeiten in der 4D Drucktechnologie*, Materialwissenschaft und Werkstofftechnik, Volume 51, Issue 10, pp. 1332-1340, https://doi.org/10.1002/mawe.202000008.

56 La biomímesis se entiende como el diseño y la construcción de artefactos artificiales que imitan estructuras y funciones biológicas complejas.

procesos de producción tecnológica más sofisticados han hecho posible que la construcción de robots se haya desarrollado vertiginosamente. Además, con los avances en la tecnología de sensores, aunado al acceso a la información por medio del IoT, han permitido que adquieran mayor autonomía, haciendo que la interacción entre hombres y máquinas se vaya profundizando en formas colaborativas cada vez más cercanas.

d. Nuevos materiales

Para elaborar todas estas nuevas tecnologías se requieren materiales más ligeros, sólidos, reciclables y adaptables para hacerlas posibles. Los materiales inteligentes están revolucionando las innovaciones tecnológicas ya que, entre otras cualidades, pueden autorrepararse o limpiarse a sí mismos; también hay metales con memoria que pueden regresar a sus formas originales, así como cristales y cerámicas que pueden generar energía cuando se les ejerce presión. Otros ejemplos se pueden encontrar en nanomateriales avanzados como el grafeno, que es tan delgado como un cabello, un centenar de veces más fuerte que el acero y con una conductividad termoeléctrica sumamente eficiente; así como también polímeros termoestables reciclables (polihexahidrotriazinas o PHT) utilizados en la industria aeroespacial están abriendo nuevos horizontes hacia formas de producción con un menor impacto ambiental, trazando el camino para la economía circular *que es regenerativa por diseño y funciona mediante el desacoplamiento del crecimiento y las necesidades de recursos.*[57]

B. *Disruptores digitales*

a. Internet de las cosas (IoT)

Un claro ejemplo de la articulación entre la dimensión digital y el mundo físico, así como de la cada vez más íntima relación entre las personas y las cosas, se observa con el IoT, que se refiere a todos aquellos sis-

57 SCHWAB, K., *op. cit.*, p. 33.

temas de artefactos físicos capaces de recibir y transferir datos a través de las redes inalámbricas de internet sin la necesidad de intervención humana, desde los *smartphones*, electrodomésticos como los refrigeradores inteligentes, aparatos médicos, prendas y accesorios personales, hasta las casas, edificios e incluso ciudades inteligentes. Además, el IoT es una de las formas del llamado *aprendizaje de máquina* al proveer información a los robots y los ordenadores inteligentes para aumentar sus capacidades de autoprogramación. Por otra parte, el IoT ha modifica las atmósferas de existencia al crear nuevos ecosistemas y ambientes informáticos en los que máquinas y seres humanos interactúan y colaboran recíprocamente. En este sentido, el dispositivo panóptico de Jeremy Bentham tan criticado por Michel Foucault podría llegar a ser omnipresente, tal como sucede ya en varias ciudades de China. La pregunta es: ¿libertad o seguridad?

b. Block chain

Una de las tecnologías digitales que está transformando las relaciones entre los individuos y las instituciones es el *block chain* o cadena de bloques. En esencia, se trata de un *libro de contabilidad* distribuido, o sea, un registro de transacciones compartido, programable, encriptado —por ende, seguro— y que ningún usuario puede controlar o alterar, por lo que la información siempre es fidedigna, generando así mayor confianza y eficiencia. Entre las ventajas que brinda esta tecnología se encuentran que personas desconocidas pueden llevar a cabo transacciones seguras sin la necesidad de intermediación por alguna autoridad neutral gracias a que la red de ordenadores verifica conjuntamente cada una de las transacciones antes de ser registrada y aprobada. Además, es completamente transparente, ya que todos los involucrados pueden acceder a la información e inspeccionar las transacciones, darles seguimiento y ver los detalles de cada uno de los movimientos. Se llama cadena de bloque porque con cada registro de los movimientos, se genera un bloque de información que se concatena al bloque anterior y al posterior de manera irreversible, formando así una cadena

de información que con cada bloque adicional refuerza la verificación del bloque anterior, lo que lo vuelve prácticamente inalterable y que haya información duplicada. Por tanto, genera mayor confianza entre los usuarios, brinda mayor seguridad en las transacciones y vuelve más eficientes los procesos al eliminar la necesidad de conciliar los registros. Si bien esta tecnología es usada principalmente para transacciones financieras, Schwab considera que en un futuro cercano podría ser utilizada en otro tipo de registros como certificados de nacimiento o defunción, títulos, licencias, votaciones, procedimientos médicos y *esencialmente, cualquier tipo de transacción que pueda ser expresada en código*.[58] Esto transformaría la forma en la que se llevan a cabo muchos procesos burocráticos, por lo que los gobiernos deben prepararse técnica y tecnológicamente para esta transformación.

c. Plataformas digitales

Anteriormente se tematizó cómo las plataformas digitales han cambiado los modelos de negocios, disminuido los costos e impulsado el desarrollo de economías colaborativas. Pero no solamente la economía se ha transformado con la implementación de estas herramientas digitales. Las relaciones entre personas y la política misma también se han visto alteradas por el uso de plataformas como *Facebook*, *Twitter*, *YouTube*, *Instagram*, *WhatsApp*, por nombrar solo algunas de las más populares. La posibilidad de estrechar los vínculos interpersonales a través del mundo digital representa también una enorme oportunidad para que el pueblo y sus representantes puedan generar espacios para la discusión y el intercambio de ideas, la realización de propuestas y para opinar en cuestiones de carácter público, así como también permiten agilizar trámites gubernamentales, transparentar la rendición de cuentas, promover proyectos participativos e impartir justicia de manera mucho más eficaz y expedita. Los poderes judiciales del Estado mexicano han demostrado que esto es posible, sobre todo a raíz de la pandemia mundial

58 *Ibidem*, p. 35.

que obligó a acelerar este salto hacia la digitalización de los procesos. No obstante, es un camino que aún está en proceso de desarrollo y que hay que perfeccionar. De igual manera, las plataformas digitales tienen la ventaja de poder llevar al plano internacional el quehacer político y vincular a las naciones allende las barreras geográficas.

C. *Disruptores biológicos*

De las muchas innovaciones que han tenido lugar dentro de la disciplina biológica, la genética destaca enormemente tanto por sus beneficios en materia de salud como por las implicaciones éticas que conlleva. Pero más allá de esta cuestión, generar tratamientos personalizados para enfermedades concretas (incluso antes de que se manifiesten) por medio de la secuenciación genética, es algo que no puede pasar desapercibido. De igual modo, la biología sintética abre la posibilidad de crear organismos personalizados basados en el ADN que no solo representan un gran beneficio en el campo de la medicina, sino también en la agricultura y en la producción de fuentes energéticas basadas en biocombustibles. Los avances en ingeniería biomédica van desde ordenadores capaces de diagnosticar enfermedades de manera menos invasiva y recomendar tratamientos personalizados hasta la edición del genoma en personas con enfermedades genéticas y la bioimpresión de tejidos, huesos y órganos. Asimismo, el desarrollo de la neurotecnología, además de ayudar en el tratamiento de ciertos padecimientos vinculados al cerebro, eventualmente podría hacer que nuestras propias capacidades humanas se amplíen y se potencien.[59] Quizá tenga mucha razón Schwab al decir que es en este rubro donde se encuentran los mayores retos para las sociedades y los gobiernos, pues *la ciencia avanza tan rápido que las limitaciones son ahora menos técnicas que*

59 *Neuralink*, empresa del magnate Elon Musk enfocada al desarrollo de neurotecnología, es uno de los más evidentes en este rubro, teniendo como objetivo la producción e implantación masiva de este tipo de artefactos en el año 2022 que permitirían acceder a interfaces en las que el cerebro, aparatos tecnológicos (desde *smartphones* hasta naves espaciales) y la dimensión digital estarían interconectados y operarían interdependientemente. *Véase* el sitio web oficial de *Neuralink*, https://neuralink.com/.

jurídicas, regulatorias y éticas,[60] mas no por ello han de ser obviadas u omitidas. Por el contrario, esto indica que es imperante más que nunca debatir profundamente estas cuestiones. Esto implica fomentar e invertir en programas de investigación innovadores y audaces en los que colaboren tanto el sector público como el privado.

VI. CONCLUSIONES: IMPACTOS Y RETOS EN UN MUNDO POSPANDÉMICO. CONSIDERACIONES IMPRESCINDIBLES PARA EL ESTADO MEXICANO Y SUS LEGISLADORES

Hasta hace poco tiempo, detener la marcha del progreso que iniciara hace más de dos siglos y que con el transcurrir de los años se fue acelerando exponencialmente, parecía algo imposible. Pero la llegada de una mortal entidad invisible viralizada en todo el planeta demostró lo contrario. Para muchos, el mundo realmente se detuvo, pero para algunos otros significó esforzarse aún más para poder adaptarse a la incertidumbre. Si en aquel momento cuando Schwab mostró al mundo lo que vislumbraba en un futuro no tan lejano, lo acontecido en 2020 lo confirmó, al menos casi todo. Fueron pocos –principalmente grandes corporativos e instituciones bancarias y financieras trasnacionales– quienes se tomaron muy en serio lo que pregonaba este economista alemán en el Foro de Davos de 2016 y comenzaron a alistarse para lo que se mostraba como algo ineludible. Para ellos, la interrupción de la gran maquinaria mundial fue el pretexto perfecto para implementar lo que por años habían estado planificando, mientras que para el resto de los habitantes del mundo representó una sacudida telúrica devastadora para la que no estaban preparados. Históricamente las transiciones entre los estadios que representan las distintas revoluciones industriales habían sido graduales, casi imperceptibles, orgánicas. Pero la llegada de la 4RI –mejor dicho, la concienciación de su inminencia– fue abrupta y no quedó más opción que adaptarse o sucumbir. Esto significó apresu-

60 SCHWAB, K., *op. cit.*, p. 39.

rar el tránsito hacia la digitalización y transformar las formas existenciales, laborales, sociales, económicas, políticas, educativas y culturales acorde con una nueva realidad que así lo demandaba para no fenecer por inactividad. El sistema mundo efectivamente fue *reseteado*, reiniciado, pero con actualizaciones en su programa que aún siguen instalándose casi dos años después. Viejas ideas y configuraciones de la realidad que parecían superadas retornaron, así como ordenaciones del mundo que se pensaban inquebrantables sucumbieron o yacen ahora moribundas en el recuerdo. Si la globalización preconizaba la pronta desaparición de los Estados, esa forma de territorialización propia de los nacionalismos se ha revitalizado para ver morir a quien ansiaba su deceso. Racismo, xenofobia, ideologías políticas, fanatismos religiosos y discriminación son algunos de los nutrientes que alimentan a los Leviatanes renacidos y avivan la fragmentación del tejido social y las relaciones internacionales. Pero también hay ejemplos opuestos que revelan que la hospitalidad, la cooperación y el altruismo aún perviven.

Como se mencionó, para Rifkin era necesario que se construyera una nueva narrativa acorde con las nuevas realidades para poder transitar hacia una nueva era. Así también para Schwab, aunque éste además indica que, junto con una nueva cosmovisión, también se requiere de nuevos líderes que estén capacitados para dirigir los esfuerzos hacia el augurado estadio de la humanidad, que comprendan los cambios y estén al tanto de los marcos institucionales para poder rediseñar la estructura sistémica del mundo.[61]

En este sentido, los retos que se deben considerar en esta transformación mundial, sobre todo los Estados y las personas que forman parte de sus órganos constitutivos, son los siguientes:

- Capacidad para transformar las formas laborales y para *trabajar más inteligentemente en lugar de más duro*, lo cual requiere dotar de capacidades tecnológicas, infraestructuras digitales y conocimientos de las condiciones estructurales a los gobiernos, empresas y

61 *Ibidem*, p. 22.

líderes para que así puedan enfrentar con eficacia los desafíos que se presentan.[62]

- Fomentar la creación de nuevas ocupaciones, empresas e industrias que sea acompañado de capacitación constante y actualizada con aptitudes que permitan desarrollar nuevos bienes y servicios, especialmente de las herramientas que requieren los ecosistemas digitales, así como de capacidades sociales y creativas en la toma de decisiones en situaciones de incertidumbre, que posibiliten el desarrollo de ideas innovadoras y aprovechen el talento de cada una de las personas.
- Procurar el trabajo conjunto y cooperativo con naciones menos desarrolladas para mitigar las desigualdades e inequidades entre países.
- Crear marcos jurídicos que protejan los derechos laborales de trabajadores subcontratados y se aminore el impacto de la deslocalización laboral producida por la digitalización.
- Incentivar la innovación basada en la combinación de múltiples tecnologías y saberes para satisfacer las nuevas demandas de los clientes y de las poblaciones.
- Promover alianzas estratégicas y nuevas formas de colaboración para mejorar la productividad y los modelos operativos digitales.
- Incentivar la innovación colaborativa y cambiar las estructuras jerárquicas por modelos de conexión en red.
- Invertir en sistemas de seguridad para los ciberdatos y en el desarrollo de *software* y plataformas propias para eliminar la dependencia a los monopolios de la tecnología digital, incluyendo también la tecnología aeroespacial y satelital.
- Combinar múltiples dimensiones, especialmente la biológica, la digital y la física, para transformar los modelos empresariales e industriales, así como sus sistemas de producción, distribución y consumo.
- Cambiar el enfoque basado en la propiedad a otro basado en el acceso a la información.

62 *Ibidem*, p. 49.

- Ajustar los marcos regulatorios y legislativos para así promover los cambios necesarios en investigación, desarrollo e innovación con el objetivo de crear ecosistemas digitales más ágiles y responsables que garanticen la estabilidad y la prosperidad de la sociedad.
- Fortalecer los procesos del *e-gobierno,* o sea, utilizar las tecnologías digitales para gobernar mejor e incrementar la participación ciudadana y la transparencia.
- Tejer redes interestatales, intergubernamentales y con los diversos gobiernos nacionales e internacionales, las empresas privadas, las academias y las organizaciones sociales.
- Flexibilizar los procesos regulatorios y legislativos para poder hacer frente a los veloces cambios y poder actuar con eficacia con base en una gobernanza ágil que garantice la adaptación a los nuevos escenarios, la previsión, la justicia, la competitividad, la seguridad y la colaboración con distintos actores y sectores de la sociedad.
- Incentivar la participación ciudadana en experimentos políticos que promuevan el aprendizaje, la adaptación y la inclusión de perspectivas plurales.
- Establecer normas nacionales e internacionales que permitan el desarrollo armónico y equitativo de todas las naciones, y que combatan el rezago con mecanismos de acceso a oportunidades, información y tecnologías.
- Reducir la brecha digital con inversiones en infraestructura básica a través de acciones conjuntas entre gobiernos y empresas privadas.
- Rediseñar los centros urbanos con base en una red de ciudades inteligentes, actuando desde una perspectiva holística e integral.
- Comprender los elementos disruptivos que conforman el contexto de beligerancia actual: los nuevos actores, las nuevas formas de combate que utilizan tecnologías digitales, los novedosos armamentos automatizados, biológicos, químicos y nanotecnológicos; y las estrategias y tácticas de guerra psicológica y cognitiva.
- Impulsar el desarme nuclear para evitar que una escalada de violencia alcance el punto de la mutua destrucción asegurada (MAD, por

sus siglas en inglés).

- Fortalecer las instituciones y mecanismos internacionales para controlar y regular los conflictos.
- Utilizar responsablemente los medios digitales para robustecer el poder democrático y las acciones participativas. Asimismo, investir en el desarrollo de sistemas de ciberseguridad y en plataformas autónomas para dejar de depender de los monopolios corporativos propietarios de las plataformas digitales que actualmente se utilizan.
- Discutir y regular las actividades científicas, sobre todo aquellas enfocadas en la investigación genética.
- Equilibrar la aporía entre la protección de la privacidad y el acceso a la información y la transparencia, evitando caer en la lógica de la hipervigilancia.
- Promover políticas ambientales que mitiguen el impacto del Antropoceno, aumenten la conciencia biosférica y la responsabilidad ecológica.
- Reestructurar los sistemas económicos, políticos y sociales a través de la cooperación multilateral y el diálogo.

Lo anterior es solo una porción de los complejos cambios que se requieren para transitar armónicamente hacia el nuevo horizonte futuro, uno tal que ahora mismo obliga a realizar las acciones necesarias en cuanto que el escenario que se devela está apurando la marcha hacia la senda de una Quinta Revolución Industrial en la que el cosmos sería el nuevo espacio de expansión industrial al que se está apuntando.[63] Esto supone la necesidad de ampliar la visión que se tiene de la realidad, reinterpretar nuestras narrativas y formas de existencia, y replantear el sentido de nuestro lugar en el universo. Son muchas las tareas aún por realizar y grandes los esfuerzos que se necesitan para transitar hacia una nueva era histórica. Pero es un hecho que, con la capacidad creadora de los seres humanos, combinada con valores como la colaboración, la responsabilidad, la honestidad y la voluntad de hacer de este mundo un lugar mejor para todos, hace que ni siquiera el

63 MARTINEZ, I., *op. cit*.

firmamento sea ya un límite.

Lo más importante de todo esto es poder cambiar las formas del pensar que imperan. Es por ello que se ha insistido en que la comprensión hegemónica de la tecnología debe dar paso a una visión mucho más amplia y plural (cosmotécnica) en cuanto que es uno de los factores decisivos en la configuración de los tiempos venideros.

Aún quedan muchas temáticas por profundizar y discutir en el incipiente tránsito hacia el futuro del tercer milenio. Sirva este acercamiento como la base primera a partir de la cual se pueda desarrollar posteriormente la reflexión y el diálogo.

VII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.

------, *La sociedad individualizada*, Madrid, Cátedra, 2001.

------, *Amor líquido: Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

------, *Vida líquida*, Barcelona, Paidós, 2006.

------, *Miedo líquido: La sociedad contemporánea y sus temores*, Barcelona, Paidós, 2007.

------, *Tiempos líquidos*, Barcelona, Tusquets, 2007.

------, *Vida de consumo*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2007.

------, *Arte, ¿líquido?*, Madrid, Sequitur, 2007.

------, *Archipiélago de excepciones*, Buenos Aires, Katz Barpal, 2008.

------, *Múltiples culturas, una sola humanidad*, Buenos Aires, Katz Barpal, 2008.

------, *Los retos de la educación en la modernidad líquida*, Barcelona, Gedisa, 2008.

------, *La cultura en el mundo de la modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013.

------, *Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad*

líquida, Barcelona, Paidós, 2015.

BLANCO SILVA, Fernando *et al.*, *Las claves de la Cuarta Revolución Industrial,* Barcelona, Libros de Cabecera, 2019.

EL ESPAÑOL, *Putin: "Quien domine la Inteligencia Artificial dominará el mundo"*, 4 de septiembre de 2017.

EL SIGLO DE TORREÓN, *La OTAN pide más inversión en inteligencia artificial por el avance de China*, 1 de diciembre de 2021.

HARVEY, David, *La condición de la posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1998.

------, *Espacios de esperanza*, Madrid, Akal, 2003.

------, *Cosmopolitanism and the Geographies of Freedom*, Columbia University Press, 2009.

------, *El enigma del Capital y las crisis del capitalismo*, Madrid, Akal, 2012.

------, *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Akal, 2013.

HEIDEGGER, Martin, *Conferencias y artículos*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1994.

HOBSBAWM, Eric, *En torno a los orígenes de la revolución industrial,* Madrid, Siglo XXI Editores, 1988.

------, *Industria e Imperio. Historia de Gran Bretaña desde 1750 hasta nuestros días*, Barcelona, Crítica, 2016

HORKHEIMER, Max y ADORNO, Theodor, *Dialéctica de la Ilustración*, Madrid, Trotta, 1998.

HUI, Yuk, *Fragmentar el futuro. Ensayos sobre tecnodiversidad*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Caja Negra, 2020.

IRWIN, Ruth, "Bienvenidos al Antropoceno", *Correo de la UNESCO*, octubre-diciembre de 2011, en https://es.unesco.org/courier/octubre-diciembre-2011/bienvenidos-al-antropoceno.

JAMESON, Fredric, *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*, Barcelona, Paidós, 1991.

------, *Teoría de la posmodernidad*, Madrid, Trotta, 2001.

------, *Valances of the Dialectic*, New York, Verso, 2009.

JAMESON, Fredric y SÁNCHEZ USANOS, David, *Reflexiones sobre la postmodernidad*, Madrid, Abada, 2010.

MARTÍNEZ, Inma, *La Quinta Revolución Industrial*, España, Ediciones Deusto, 2019.

MBEMBE, Achille, *Necropolítica. Seguido de Sobre el gobierno privado,* España, Melusina, 2011.

OLIVETO, Guillermo, *El futuro ya llegó. Tiempos de libertad y angustia en la sociedad híbrida*, Buenos Aires, Editorial Atlántida, 2007.

POLO BLANCO, Jorge, *También explotación, pero no sólo. Un diálogo imprescindible y polémico entre Marx y Karl Polanyi*, Tópicos, Revista de Filosofía 49, 2015.

RIFKIN, Jeremy, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Barcelona, Paidós, 1996.

------, *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Barcelona, Paidós, 2000.

------, *La civilización empática: La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis*, Barcelona, Paidós, 2010.

------, *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011.

RODRÍGUEZ, Pablo Manolo, *Las palabras en las cosas. Saber, poder y subjetivación entre algoritmos y biomoléculas,* Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Cactus, 2019.

SCHWAB, Klaus, *La Cuarta Revolución Industrial*, México, Debate, 2021.

SCHWAB, Klaus y MALLERET, Thierry, *COVID-19: The Great Reset*, Forum Publishing, Libro electrónico, Edición 1.0, 2020.

SINGHOLI, Ajay K. S., *Überblick: Jüngste Fortschritte und Forschungsmöglichkeiten in der 4D Drucktechnologie*, Materialwissenschaft und Werkstofftechnik, Volume 51, Issue 10.

SLOTERDIJK, Peter, *En el mismo barco. Ensayo sobre hiperpolítica,* Madrid, Siruela, 2002.

------, *Temblores de aire. En las fuentes del terror*, Valencia, Pretextos, 2003.
------, *Esferas II. Globos. Macrosferología*. Madrid, Siruela, 2004.
------, *Esferas III. Espumas. Esferología plural,* Madrid, Siruela, 2009.
------, *Ira y tiempo. Ensayo psicopolítico*, Madrid, Siruela, 2010.
STROUT, Nathan, *How the Army plans to revolutionize tanks with artificial intelligence*, C4ISRNET, 29 October, 2020.

2. *Normativa internacional*

PARLAMENTO EUROPEO, *Declaración por escrito sobre el establecimiento de una economía verde basada en el hidrógeno y una tercera revolución industrial en Europa, mediante una asociación con las regiones, las ciudades, las PYME y las organizaciones de la sociedad civil interesadas*, 0016/2007, 12 de febrero de 2007.

AGENDA LEGISLATIVA

Revista multi, inter y transdisciplinaria
del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias

AGENDA LEGISLATIVA

Núm. 2, marzo 2022, 214-260

LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA PARA UN ENFOQUE ESTRATÉGICO EN SALUD GLOBAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

THE PARLIAMENTARY DIPLOMACY FOR A STRATEGIC APPROACH TO GLOBAL HEALTH AND INTERNATIONAL COOPERATION

Adela Beatriz SANTOS DOMÍNGUEZ[1]

RESUMEN: La pandemia provocada por la COVID-19 evidenció la necesidad de un enfoque estratégico de respuesta en materia de salud, pero también profundizó la crisis del multilateralismo y la cooperación internacional. Este trabajo tiene por objetivo abordar dichas precisiones, así como analizar las áreas de oportunidad sobre el ejercicio de la diplomacia parlamentaria como una herramienta para el desarrollo del enfoque estratégico en salud global. Se aborda bajo una metodología de tipo analítico-descriptivo en función de la literatura circunscrita en el campo de salud global, la cooperación internacional y la diplomacia parlamentaria, analizado desde un enfoque de relaciones internacionales. El resultado concluyente es una serie de elementos para el fomento de la práctica de diplomacia parlamentaria en la Cámara de Diputados.

1 Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación por la Universidad de Guadalajara.

PALABRAS CLAVE: parlamento, diplomacia en salud global (DSG), México, diplomacia parlamentaria, Cámara de Diputados.

ABSTRACT: The pandemic caused by COVID-19 removed the need for a strategic response approach in health, but it also deepened the crisis of multilateralism and international cooperation. This paper aims to address these precisions, as well as to analyze the areas of opportunity on the exercise of parliamentary diplomacy as a tool for the development of the strategic approach in global health. It is approached under an analytical-descriptive methodology based on the literature circumscribed in the field of global health, international cooperation, and parliamentary diplomacy, analyzed from an international relations approach. The conclusive result is a series of elements for the promotion of the practice of parliamentary diplomacy in the Chamber of Deputies.

KEYWORDS: parliament, global health diplomacy (GHD), Mexico, parliamentary diplomacy, Chamber of Deputies.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La salud de lo público a lo global*. III. *Las pandemias y el régimen internacional de salud*. IV. *Lecciones COVID-19. Un enfoque estratégico en salud global*. V. *Diplomacia parlamentaria y el desarrollo de un enfoque en salud global*. VI. *Reflexiones a manera de conclusión*. VII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde el año 2000, la salud se posicionó como un indicador de desarrollo al ser incluida en la agenda de los Objetivos del Milenio (ODM). En 2007 la Declaración de Oslo estableció la importancia de incluir el enfoque de salud global en las agendas de política exterior y en 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reafirmaron el compromiso mundial sobre este ámbito y la cooperación internacional, además, su inclusión en las deliberaciones tanto del Grupo de los Siete (G7) como del Grupo de los Veinte (G20) han suscitado que los países incluyan estas políticas en sus estrategias de política exterior, específicamente aquellas que convienen al propio interés nacional como parte de una política exterior expansiva, con objetivos que impliquen la concertación de la salud como un bien público.

La reciente pandemia provocada por la enfermedad COVID-19 estremeció todas las unidades del sistema internacional. No solo el sector salud se vio afectado, la economía, la cultura, el sistema laboral y hasta la seguridad también. Sin duda, esta crisis nos mostró un panorama de lasitudes y retos provocados por la interdependencia en un mundo globalizado. En este contexto, tal como lo advierte Manuel Manrique Gil, *la mejora en salud global es un asunto de interés personal para los estados, pero solo se puede conseguir a través de cooperación internacional.*[2]

Este aspecto ha sido puntualizado y remarcado en las últimas declaraciones internacionales de líderes mundiales, incluso la cancillería en México ha promovido esto como una prioridad en la región latinoamericana en la última cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en septiembre 2021.[3] Asimismo, en su primer discurso en la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas

2 MANRIQUE GIL, Manuel, *Diplomacia en la salud global: promoción de la salud y poder inteligente*, Instituto de Salud Global Barcelona, (ISGlobal), documento de trabajo núm. 4, para el seminario de ISGlobal: Palau Macaya en Barcelona el 13 y 14 de septiembre de 2012, p. 2, https://www.isglobal.org/documents/10179/25254/Nota+sesion+2%28Diplomacia%29+esp.pdf/93f80f43-e749-4b48-8c41-8055f0f084f0.

3 *Cfr*. ROMANO Silvina, LAJTMAN, Tamara, *Cumbre CELAC 2021: renovada apuesta por la integración latinoamericana*, 18 de septiembre de 2021, https://www.celag.org/cumbre-celac-2021-renovada-apuesta-por-la-integracion-latinoamericana/.

(ONU) del 2021, el presidente Joe Biden ha declarado su apuesta por el multilateralismo, defendiendo la prioridad de la cooperación internacional para enfrentar amenazas globales.[4]

Históricamente, la expresión del interés nacional de los Estados en la salud se ha reflejado en estrategias de política exterior en torno al control y combate de pandemias, vacunación, y desarrollo científico. Esta práctica ha sido relacionada con el campo de la diplomacia, *clasificando esta práctica como diplomacia en salud global (DSG)*.[5] Al convertirse en objeto de una práctica diplomática en sí misma, un asunto que tradicionalmente era considerado materia de política doméstica, se vuelve parte de la política exterior, es así que cómo lo sugieren Kickbusch *et al.*, *la erosión de normas compartidas puede conllevar negociaciones difíciles y desacuerdos en otras áreas de política*.[6]

Por ello, aunque el ejercicio de estas acciones es liderado por el Ejecutivo, la buena gobernanza implica que los poderes del Estado se configuren y se consoliden entre sí para solventar los retos de la sociedad actual. Como se dijo anteriormente, hablamos de una sociedad interdependiente e internacional. En este sentido, José Tudela señala que, en esta reconfiguración institucional y estructural hacia la conformación de este Estado moderno, *la diplomacia parlamentaria contribuye positivamente a la acción exterior*.[7]

Diseñar e implementar un enfoque estratégico en salud global y cooperación internacional se trata entonces de una necesidad de Estado, y no de un hombre y/o una instancia únicamente. En este sentido,

4 *Cfr.* SÁNCHEZ VALLEJO, María Antonia, *Biden, en su primer discurso en la Asamblea de la ONU: No estamos buscando una nueva guerra fría*, El País, Nueva York, 21 de septiembre de 2021, https://elpais.com/internacional/2021-09-21/biden-en-su-primer-discurso-en-la-asamblea-de-la-onu-no-estamos-buscando-una-nueva-guerra-fria.html.

5 De acuerdo con los autores, se entiende por Diplomacia en Salud Global: *los procesos de negociación multinivel y entre múltiples actores que moldean y gestionan el entorno global de las políticas de salud*. KICKBUSCH, Ilona *et al.*, *A Guide to Global Health Diplomacy: Better Health – Improved Global Solidarity – More Equity*, Ginebra, Graduate Institute of International and Development Studies, Global Health Center, 2021, p. 39, https://repository.graduateinstitute.ch/record/298891/files/GHC-Guide.pdf.

6 KICKBUSCH, Ilona *et al.*, "Respondiendo a la COVID-19: un resurgimiento de la diplomacia en salud global", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 119, enero-abril de 2021, p. 199, https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n119/kickbuschdsg.pdf.

7 TUDELA, José, "El parlamento en tiempos críticos", *CORTS, Anuari de Dret Parlamentari*, núm. 33, 2020, p. 57, https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/yearbook/doc/Anuari_33_en%20web.pdf.

la diplomacia parlamentaria se configura como una herramienta estratégica para dicho contexto, pues brinda nuevas posibilidades, no solo a los parlamentos, para aprovechar sus cualidades específicas. Por ello, el propósito principal radica en establecer el escenario bajo el cual la salud global y la cooperación internacional se vuelven los elementos principales de la política exterior en el contexto COVID-19, tanto para procurar la recuperación del mundo, sobre todo de aquellos más afectados como para enfrentar en el futuro próximo.

Una vez establecida la necesidad de un enfoque estratégico en salud global y cooperación internacional, la pretensión es explorar las perspectivas parlamentarias en torno a la diplomacia parlamentaria y explorar las posibilidades de que se convierta en una herramienta estratégica en el diseño de este enfoque mediante sus facultades y atribuciones específicas, así como evidenciar las ventajas del uso y aprovechamiento de esta herramienta en coadyuvancia de una estrategia unificada.

Se parte de la hipótesis de que los eventos sanitarios de la última década han evidenciado la necesidad de fortalecer la cooperación internacional y el establecimiento de un enfoque estratégico en salud global. La diplomacia parlamentaria podría constituir, por un lado, un mecanismo de negociación fundamental en el fortalecimiento de la agenda internacional en salud a través de su ejercicio en los foros interparlamentarios y multilaterales; y por otro, una herramienta de coadyuvancia en la implementación de dicho enfoque.

Por las características de la problemática planteada, así como por el enfoque de relaciones internacionales mediante el cual se aborda, se emplea un método de análisis documental de tipo analítico de carácter descriptivo. Se realizará una exploración sobre los antecedentes históricos, así como los más recientes eventos de salud que fundamentan la idea sobre la necesidad de un enfoque estratégico. Asimismo, se describen los elementos que precisan la naturaleza política de este enfoque. En el mismo sentido se documenta la premisa sobre la que radican las variables de crisis del multilateralismo y cooperación internacional acentuadas por la pandemia del coronavirus.

La estructura de este trabajo parte de lo general a lo particular a modo de generar un entendimiento integral de la problemática, el enfoque de estudio, así como de los conceptos teóricos del realismo crítico en política exterior, la teoría de la interdependencia compleja, así como del institucionalismo y la teoría de regímenes, conceptos que serán abordados durante el desarrollo y evolución de cada uno de los apartados a fin de que mediante la ejemplificación se comprendan estos.

II. LA SALUD DE LO PÚBLICO A LO GLOBAL

La globalización ha suscitado que la salud pública se reconsidere sustancialmente. La pandemia de la COVID-19 provocada por el virus del SARS-CoV-2 con origen en Wuhan China, a finales de 2019 y que se ha extendido sin precedentes hasta el 2021, no solo ha generado impactos en lo económico, sanitario o social, esta pandemia ha hecho visibles los efectos de la interdependencia del libre mercado sobre una economía en red dependiente una de otra, ha exaltado las fallas de la desigualdad debido a la importancia de las determinantes sociales de la salud y ha acentuado la dificultad de contención sobre las fronteras debido así como la rapidez con la que se dispersan las enfermedades en un mundo interconectado.

La importancia que tiene la salud para el desarrollo ya había sido reconocida desde el inicio de este siglo en los ODM y en 2015 se refrendó este compromiso, y se colocó como prioridad en la Agenda 2030 el ODS número tres, referente a la salud y el bienestar, como una manera de señalar su importancia para el logro del resto de la agenda. Todo ello asentó la importancia de superar la preconcepción sobre la dualidad salud-enfermedad para involucrar otros aspectos como los derechos humanos, la movilidad, la seguridad, economía, y otros en las políticas sanitarias. Pero ¿qué fue lo que llevó a este punto? No se trata de un acontecimiento en sí, sino del desarrollo, evolución y entendimiento del propio alcance del concepto. Para ello, en este primer apartado haremos un breve repaso de las diversas concepciones de salud pública para comprender las características

que involucran cada espacio de actuación, así como las limitantes y las reglas que los rigen.

1. *Diferentes conceptos de salud*

Los objetivos y planteamientos de la salud a nivel mundial han cambiado considerablemente sobre todo en los últimos años debido al proceso de la globalización. Esto no solo ha modificado la estructura política y económica del mundo, sino que también ha ido involucrando nuevos actores y, por tanto, adicionales y más diversificadas demandas hacia este sector. Por ende, la forma de abordar esta problemática ha ido evolucionando.

Franco-Giraldo & Álvarez-Dardet, identifican 3 modelos de salud pública internacional; el modelo clásico referenciado básicamente en un enfoque asistencialista hacia los países en desarrollo y al control de epidemias; el de salud pública internacional, que se enmarca en un enfoque de relaciones internacionales diferenciando entre países pobres y menos desarrollados, incorporando políticas neoliberales en el campo de la salud internacional, y lo que ellos denominan *nueva salud pública internacional o salud global*, concepto que reconoce la diferencia entre el espacio nacional y el internacional y su interacción en el sistema político multilateral, percibiendo los problemas como una responsabilidad de todos sin importar el nivel de desarrollo.[8] Sin embargo, para llegar a este punto es importante diferenciar entre salud pública convencional, salud internacional y salud global.

A. *Salud Pública Convencional*

En 1920, Winslow (1877-1957) definió la salud pública como la ciencia encargada de prevenir la enfermedad, prolongar la vida y promover la salud mediante el esfuerzo organizado de la sociedad.[9] La Organización Mundial de la Salud (OMS) por su parte, conceptualiza la salud

8 *Cfr*. FRANCO-GIRALDO, Álvaro; ÁLVAREZ-DARDET, Carlos, "Salud pública global: un desafío a los límites de la salud internacional a propósito de la epidemia de influenza humana A, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 25, núm. 6, 2009, pp. 540-547.

9 *Cfr*. WINSLOW, C.-EA, "Los campos baldíos de la salud pública", *Science*, vol. 51, núm. 1306, 1920, pp. 23-33.

pública como *el arte y la ciencia de prevenir enfermedades, prolongar la vida y promover la salud mediante los esfuerzos organizados de la sociedad (Acheson, 1988; OMS)*.[10] En el sentido clásico de la salud pública, se refiere a una disciplina de observación, seguimiento y control de las enfermedades de una sociedad determinada, así como de la organización integral para limitar los efectos negativos en esta, por lo que la salud pública convencional es el primer marco vinculante con las políticas en salud a nivel nacional de un Estado.

En la Declaración de Alma-Ata se estableció la referencia para el diseño de la *Estrategia Mundial de Salud para Todos en el año 2000,*[11] aprobada por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas 1981.[12] La visión general de este paradigma fue promover una mejor salud y bienestar de manera sostenible, al tiempo que se fortalecen los servicios integrados de atención y reducir las desigualdades.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4°, la salud pública y la atención médica son los elementos fundamentales para garantizar la protección a la salud. En conformidad con este ordenamiento acorde a lo que dispone su fracción XVI del artículo 73, la Ley General de Salud establece competencia concurrente entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Por consiguiente, la política sanitaria coordinada por la federación es el ámbito de actuación de la salud pública. De esta manera queda estipulado el paradigma de Alma-Ata, en la que se privilegia la atención primaria a la salud (prevención y promoción) en la política doméstica.

En México, la política sectorial de salud tiene sustento en el Programa Sectorial de Salud que se deriva del Plan Nacional de Desarrollo. En este se establecen los objetivos, estrategias y acciones a los que

10 *Cfr*. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Servicios de salud pública,* (14 de septiembre de 2021), https://www.euro.who.int/en/health-topics/Health-systems/public-health-services.

11 *Cfr*. ALMEIDA, Gisele, *et al.,* "La atención primaria de salud en la Región de las Américas a 40 años de la Declaración de Alma-Ata", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 42, 2018.

12 *Cfr*. Resolución 36/46-1981, en ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Resoluciones de la Asamblea General*, (19 de octubre de 2021), https://www.un.org/es/ga/70/resolutions.shtml.

debe apegarse el Sistema Nacional de Salud Pública y, a partir de una vinculación centro-local, es decir, a partir de los acuerdos de descentralización culminados en 1997, los Servicios Estatales de Salud son quienes instrumentan las acciones de salud pública y regulación sanitaria.[13] Por tal sentido, podríamos circunscribir el campo de acción de la salud pública en un ámbito doméstico en conformidad con la formulación, organización y conducción de políticas públicas de este sector.

B. *Salud Internacional*

El término de salud internacional fue acuñado en 1913 y estuvo relacionado con el control de epidemias a través de las fronteras, es decir, como una amenaza al comercio, catalogando las acciones de salud como de asistencia y defensa ante las amenazas del exterior, pero como desde una perspectiva unilateral.[14] Empero, de acuerdo con Álvaro Franco-Giraldo y Carlos Álvarez Dardett, el concepto actual comprende *aquellas intervenciones y estrategias derivadas de las relaciones internacionales asociadas a los problemas de salud que suceden en los niveles nacional e internacional*.[15]

En relación con esta concepción Frenk y Chacón, señalan que este ámbito se caracteriza por los fenómenos, vínculos, acciones e interacciones en el proceso salud enfermedad que tienen lugar entre los miembros y en los territorios de la comunidad internacional.[16] Empero, pese a los esfuerzos de las naciones por integrar sus prioridades en la agenda internacional, esta tenía una ponderación centro-periferia enfocado en los problemas de salud de los países menos desarrollados. La configuración histórica de este concepto se sumó a la serie de cambios

13 *Cfr*. PROGRAMA SECTORIAL DERIVADO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 17 de agosto de 2020, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598474&fecha=17/08/2020.

14 *Cfr*. MARRÓN, Theodore *et al.*, "La Organización Mundial de la Salud y la transición de la salud pública «internacional» a la «global», *Revista estadounidense de salud pública,* vol. 96, núm. 1, 2000, pp. 62-72.

15 FRANCO-GIRALDO, Álvaro; ÁLVAREZ-DARDET, Carlos, "Salud pública global...*cit.,* p. 542.

16 FRENK, Julio; CHACÓN, Fernando, *Bases conceptuales para la educación y la investigación en salud internacional*, Organización Panamericana de la Salud, Salud internacional, Un debate Norte-Sur, Washington, OPS, 1992, pp. 205-221.

internacionales implantados por el neoliberalismo y se asumieron, *desde un enfoque asistencialista los compromisos de ayuda externa para solventar dichas deficiencias a través de programas internacionales financiados por la OMS, actores privados y/o actores estatales con capacidad de convertirse en donantes.*[17]

Hasta este punto podemos asumir que la salud pública está asociada principalmente a las políticas sanitarias a nivel local, y la salud internacional se puede entender a través de la influencia de organismos como la OMS con la práctica en el nivel doméstico y los efectos que estas puedan tener a nivel internacional, siendo esta interacción regulada por el derecho internacional.

C. *Salud Global*

En la década de los noventa, el enfoque de salud internacional se vio rebasado y se reconoció que se trataba de un asunto global, pues la problemática como tal, se visualizaba como un asunto provocado y afectado por los efectos de la globalización. Sin embargo, esta *actualización del concepto,* no modificó el régimen de salud internacional, mucho menos las instituciones o las reglas del mismo. Es decir, esta reconsideración quedó incompleta, pues no solo se requería del reconocimiento como un asunto global, sino una reconsideración integral del abordaje de la misma. En todo caso, no se descarta el impacto de la globalización en el sector, las prácticas neoliberales han desdibujado las fronteras nacionales y con ello la intervención del Estado en el mercado ha disminuido, provocando que los impulsos de la economía lideren los procesos y decisiones políticas a nivel internacional, convirtiendo la salud en un fenómeno caracterizado, de acuerdo con Franco-Giraldo y Álvarez-Dardet[18] por:

α. la creciente transferencia internacional de riesgos y oportunidades para la salud debido a la fuerza económica de la li-

17 TENDLER, Judith, *inside foreign aid*, Johns Hopkins University Press, 1975, p. 54.

18 FRANCO-GIRALDO, Álvaro; ÁLVAREZ-DARDET, Carlos, "Salud pública global... *cit*. p. 543.

beralización comercial y los tratados de libre comercio, que constituyen un verdadero desafío para la salud mundial;

β. El mayor pluralismo de las agencias y los actores en la arena de la salud pública internacional; y

χ. El papel más crítico que ocupa la salud en la agenda de desarrollo económico, seguridad global y democracia.

En 2006 Brown, Cueto y Fee presentaron uno de los primeros debates sobre lo incompleto que se hallaba concepto de salud global sin una transformación en las condiciones del régimen internacional, mucho menos con respecto a la política exterior de los Estados.[19] Es decir, la crítica de estos autores es que la idea de un nuevo paradigma en realidad implica un cambio en los objetivos de la política internacional, así como en el desempeño de las instituciones en función de su implicación supranacional y de los propios Estados para el establecimiento de una política exterior que contemple la cooperación, situación que no se dio con esta nueva conceptualización.

En otra perspectiva, Kickbush y De Leeuw refieren que *la salud global atiende la salud pública como un bien público*.[20] Derivado de esta condición, se asume que no existe competencia o rivalidad en el aprovechamiento de este bien y que el mercado no tiene un beneficio de ello. Sin embargo, como señalan Kaul y Faust, para que los bienes públicos emerjan deben coexistir políticas públicas globales que garanticen el compromiso de todos los actores involucrados.[21]

Bajo esta denominación y asumiendo que el concepto global en términos de salud se refiere a aquellos problemas sanitarios que nos afectan a todos como lo afirma la Organización Panamericana de la Salud se han sumado otras acepciones que caracterizan este enfoque como *la necesidad transdisciplinaria de abordarla desde la perspecti-*

19 *Cfr*. BROWN, Theodore, *et. al.,* The World Health Organization, and the transition from "international" to "global" public health. *American journal of public health*, 2006, vol. 96, no 1, pp. 62-72.

20 KICKBUSCH, Ilona *et al., "Respondiendo a la COVID-19... cit.,* p. 49.

21 *Cfr*. KAUL, Inge, FAUSTO, Michael, "Los bienes públicos mundiales y la salud: hacer avanzar la agenda", *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 79, 2001, pp. 869-874.

va del derecho universal a la salud y el bienestar social [...] *utilizando como herramientas las relaciones entre las autoridades nacionales, mediante el uso de la diplomacia y la cooperación técnica*.[22]

A esta necesidad se suman Craig Stephen & Ibrahim Daibes, quienes señalan que todos los problemas de interés que trascienden las fronteras se deben resolver mediante *acciones y soluciones multidisciplinares y cooperativas*.[23] A pesar de ello, como se ha observado, incluso en la última pandemia internacional, la de la COVID-19, las prácticas sanitarias se han mantenido bajo un rigor de control centro-periferia, siendo las potencias las primeras en acaparar las vacunas y el material médico para sus ciudadanos por su capacidad adquisitiva, dejando a los más desfavorecidos en un segundo plano.

Concluyentemente, se considera que las políticas globales deben ser reconfiguradas para asegurar el desempeño efectivo de las políticas de salud para convertirlas en un bien público global. De acuerdo con Fréderic Lesemann estas áreas de actuación son; el comercio internacional de bienes y servicios, principalmente los que se refieren a insumos médicos; los convenios y tratados internacionales, así como la legislación sanitaria internacional hacia los compromisos de los actores involucrados; la relación entre los actores del sistema internacional para lograr un equilibrio en el juego del poder, y las condiciones sanitarias de los Estados expuestos a nivel regional, condición que puede lograrse mediante un mayor esfuerzo en materia de integración regional, cooperación internacional y diplomacia.[24]

En resumen, se establece que el ámbito de la salud pública se circunscribe dentro de las fronteras político-administrativas de los Estados y es regulada por las cuestiones normativas y reglamentarias establecidas en sus instrumentos legislativos sectoriales. Asimismo, mientras el

22 ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD, "Competencias esenciales... *op. cit.*, p. 19.

23 STEPHEN, Craig, DAIBES, Ibrahim, "Características definitorias de la práctica de la investigación en salud mundial: un examen de 14 equipos de investigación en salud mundial", *Acción sanitaria mundial*, vol. 3, núm.1, 2010, p. 5188.

24 *Cfr*. LESEMANN, Fréderic, "Políticas Económicas y Políticas Sociales en FERREIRA, José Roberto, *et al.*, *Recapitulación y análisis de la Reunión de Quebec*, Organización Panamericana de la Salud, Salud internacional: un debate Norte Sur, Washington, OPS, 1992, pp. 29-39.

campo de la salud internacional es administrado y financiado mediante el régimen internacional de salud pública. El ámbito de la salud global por su parte trasciende y echa mano de todos estos instrumentos y conocimientos en un *campo más amplio que incluye tanto a la salud pública, como a la salud internacional.*[25]

Este espacio es denominado por Kickbusch y Cassar*espacio transnacional, en el que se dan mecanismos intra-nivel entre lo nacional, lo regional y lo internacional, estableciendo en cualquiera de ellos, acuerdos que sirven a los intereses de la salud en el ámbito global.*[26] Este espacio se construye, ante la falta de un gobierno supranacional que suministre las reglas y políticas. En consecuencia, la relación que guardan las instituciones y los mecanismos establecidos en el nivel transnacional por medio de instrumentos como la diplomacia es lo que se denomina gobernanza para la salud global.

III. LAS PANDEMIAS Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE SALUD

En 1851 en Francia se llevó a cabo la primera Conferencia Sanitaria Internacional para dar solución a la propagación de cólera, pues estas epidemias no controladas en los lugares de origen estaban teniendo repercusiones en el comercio internacional y la seguridad de navegación marítima.[27] Dicha reunión internacional tuvo como objetivo organizar una serie de cuarentenas marítimas en el mediterráneo, *así como el establecimiento de centros de vigilancia para facilitar la información y actualización sobre el desarrollo y control de las epidemias.*[28] A partir de entonces, la vinculación entre las relaciones internacionales y la salud se ha reforzado principalmente por las pandemias del cólera,

25 Franco-Giraldo A, Álvarez-Dardet C. Salud pública global... *cit*., p. 543.

26 KICKBUSCH, Ilona, SZABO, Martina Marianna Cassar, "Un nuevo espacio de gobernanza para la salud", *Acción sanitaria mundial*, vol. 7, núm. 1, 2014, p. 5.

27 *Cfr*. SANDBERG, Kristin Ingstad, *et al.,* "Health as foreign policy", *Tidsskrift for Den norske legeforening*, vol. 131, 2011, pp. 1784-1796.

28 MATEOS JIMÉNEZ, Juan, "Actas de las conferencias sanitarias internacionales (1851-1938)", *Revista Española de Salud Pública*, vol. 79, núm. 3, 2005, p. 341, http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S113557272005000300003&lng=es&tlng=es.

peste y fiebre amarilla en el siglo XIX, las epidemias del VIH, la tuberculosis, el paludismo, la viruela y la malaria, dando origen a un enfoque de gobernanza internacional determinado por la premisa del control de enfermedades a través de medidas restrictivas, así como campañas de erradicación y/o vacunación, adoptadas interestatalmente por consenso en una serie de conferencias internacionales entre 1851 y 1938.[29]

No obstante, tomando como referencia el éxito de estas conferencias en lograr diversos acuerdos generales para el control transfronterizo, la idea de continuar generando normas y criterios comunes para la provisión de un estándar general en materia de salud se fue consolidando y fue reforzada con el establecimiento del Sistema de Naciones Unidas en 1948, que dedicó un espacio específico para el tratamiento de las prioridades en salud; la OMS.

Los recientes brotes de influenza H1N1, el ébola y las variaciones del síndrome respiratorio agudo grave (SRAS-CoV) derivaron en una serie de resoluciones, acciones y diversas actividades coordinadas por la OMS que fueron acotadas a los lineamientos nacionales de los países miembros. Fue a partir de este acontecimiento que se renegoció el establecimiento del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) que fue aprobado en 2005.

En 2008, la pandemia de influenza aviar H1N1 alertó a la comunidad mundial. En este evento sanitario, la comunidad internacional centró su atención en la salud pública de los países miembros, su gobernanza y capacidad de gestión, así como en la adquisición de vacunas, lo que señala la prevalencia de priorizar el control de enfermedades y los efectos sobre la economía, es decir, se mantuvieron los mismos criterios de salud internacional convencional.

De nueva cuenta, el brote de ébola de 2014-2016 en África occidental revivió el interés de reevaluar el RSI. Fue así como el Comité de Examen del RSI dictaminó que se requería fortalecer los sistemas de

29 *Cfr*. TOBAR, Sebastián, *Organización Mundial de la Salud (OMS)*, Ministerio de Salud, Presidencia de la Nación Argentina- Organización Panamericana de la Salud, marzo de 2017, https://salud.gob.ar/dels/printpdf/167#:~:text=En%201851%2C%20como%20resultado%20del,6.

salud a fin de tener instauradas capacidades nacionales y locales para detectar y prepararse a los riesgos emergentes tan rápido como se detecten.[30] Esto confirmó la preocupación sobre los sistemas de salud pública de los países menos desarrollados y reafirmó una visión centro-periferia sobre el origen de los problemas de salud.

En resumen, se puede afirmar que la construcción de esta institucionalidad vinculada a la gobernanza internacional solamente fue posible mediante los instrumentos del Derecho Internacional y la voluntad de los Estados para dar legitimidad a estos, a través de acciones de política exterior, así como de una homologación y armonización normativa de estos con su sistema de salud pública.

1. *El régimen internacional de salud pública*

La Organización Mundial de la Salud está compuesta por ciento noventa y cinco Estados miembros, y cuenta con un modelo de gobierno constituido por una estructura que comprende la Asamblea Mundial de la Salud, el Consejo Ejecutivo y la Dirección General. Es importante señalar que el Consejo se integra por 34 miembros calificados técnicamente en el campo de la salud elegidos por tres años y que sus funciones principales consisten en dar efecto a las decisiones y políticas de la Asamblea de la Salud, en asesorarla y, de manera general, en facilitar su trabajo.[31]

Autores como Fidler han sugerido que el tradicional sistema de gobernanza internacional en salud, que comprendía principalmente a los estados y organizaciones intergubernamentales ha sido incapaz de ejercer liderazgo y gobernar de manera efectiva en el nuevo contexto sanitario global.[32] El sector sanitario no es la excepción, y es evidente

30 *Cfr*. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Informe del Comité de Examen sobre las segundas prórrogas para establecer capacidades nacionales de salud pública y sobre la aplicación del RSI, s/f*, http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB136/B136_22Add1-sp.pdf.

31 *Cfr*. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, (12 de septiembre de 2021), https://www.who.int/es/about/governance/constitution.

32 *Cfr*. FIDLER, David, "La globalización de la salud pública: los primeros 100 años de diplomacia sanitaria internacional", *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 79, 2001, pp. 842-849.

que nuevos actores influyen de distintas maneras en la agenda de la salud internacional, entre ellos podemos destacar los Fondos Globales, como GFATM, la Alianza por las Vacunas y la Inmunización (GAVI), las Iniciativas Globales de Salud (IGS), el Banco Mundial, la Fundación Gates (entre varias variantes filantrópicas) y otros organismos no gubernamentales (ONG).[33]

Esta influencia está asociada a intereses económicos y/o políticos principalmente. Dentro de la propia Organización Mundial de la Salud podemos observar que existe cierto liderazgo político sobre prioridades de la agenda, pues en el sistema de financiamiento de la organización resulta fácil identificar los entes financieros, así como los objetivos establecidos para el uso de los recursos otorgados a la Organización, pues su sistema de financiamiento es dual, es decir se administra tanto por *cuotas* como por las *contribuciones voluntarias*.

Las primeras se realizan con base en una fórmula que pondera el nivel económico y tamaño de la población de cada uno de los Estados y las segundas, (las cuales representan alrededor del 80% del presupuesto total de la OMS)[34] pueden presentarse en tres modalidades; las *contribuciones básicas* que son completamente flexibles en su utilización y los *fondos de participación temática y estratégica* que están limitados al cumplimiento de los requisitos de los contribuyentes, y las *contribuciones voluntarias especificadas* que corresponden al financiamiento asignado a temas y ubicaciones geográficas definidas por el donante. Esta modalidad de financiamiento representa el 90.1% de las contribuciones voluntarias que recibe la OMS.[35]

Esta realidad sobre el financiamiento de la Organización no solo significa que las prioridades de un esfuerzo multilateral están focalizadas, sino que están determinadas por los intereses de las potencias, por lo

33 *Cfr*. BRITO, Pedro E., "La cooperación internacional en salud, tendencias y dilemas en la era de la salud global", *Revista Cubana de Salud Pública*, 2014, vol. 40, núm. 1, pp. 96-113, http://bvs.sld.cu/revistas/spu/vol40_1_14/spu11114.htm.

34 *Cfr*. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Cómo se financia la OMS*, (30 de noviembre de 2021), https://www.who.int/about/funding.

35 *Idem*.

que se confirma que existe una superestructura basada en las capacidades económicas y materiales de unos cuántos estados que determinan el destino de los fondos y, por tanto, definen también los criterios de implementación, evaluación y seguimiento que deberán seguir.

Debido a estas características con las que se rige el sistema de gestión internacional en materia de salud, se puede decir que existen criterios de asistencia, así como de dependencia de los fondos internacionales, sobre todo si nos situamos en momentos de emergencia como brotes, epidemias o pandemias, situaciones que las potencias históricamente han aprovechado para posicionar sus intereses. En consecuencia, autores como Manuel Manrique Gilhan destacado la importancia de diseñar un *enfoque estratégico de salud global considerando su ámbito de desempeño internacional con impactos en lo nacional.* [36]

En este sentido, podríamos hablar de una estrategia de política exterior que autores como Kickbusch,[37] Buss y Leal[38] han denominado *diplomacia de la salud o diplomacia sanitaria*, siendo la relación entre salud, política exterior y comercio su vínculo central. A esta relación, se le ha sumado recientemente la variable seguridad *en virtud del nexo entre salud y seguridad relacionada con la idea de una nueva etapa de guerra con base en enfermedades infecciosas y la propagación deliberada de virus.*[39]

Generalmente, la elaboración de políticas en el ámbito exterior se centra en la protección de los intereses nacionales, desde el punto de vista de la seguridad, el desarrollo económico y territorial, así como los intereses ideológicos. Por lo tanto, la política exterior de la salud, desde una visión realista acorde con el marco teórico de Hans Morgenthau tiene una visión central del poder y la racionalidad, es decir está orientada a limitar la vulnerabilidad, asegurar la supervivencia,

36 MANRIQUE GIL, *op. cit.,* p. 6.

37 KICKBUSCH, Ilona, SZABO, Martina Marianna Cassar, *op. cit*., p. 5.

38 *Cfr*. BUSS, Paulo Marchiori, LEAL, María do Carmo, "Saúde global e diplomacia da saúde", *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 25, núm, 12, 2009, pp. 8 y 9, https://www.scielo.br/j/csp/a/fgCcSZgWzYHpwDxxxXWjKKP/?lang=pt&format=pdf.

39 STEFAN Elbe, "Global Health Security: Towards the Medicalization of Security?", Ponencia presentada en isa Annual Convention, Nueva Orleans, el 20 de febrero de 2010, p. 1.

generar influencia hacia el exterior y a una demostración de poder dentro del sistema internacional.[40]

Ante la falta de un gobierno supranacional que regule efectivamente la condición de las políticas sanitarias, evitando con ello que solo las prioridades de quienes son capaces de financiar esto o se ha planteado la necesidad de una renovación en las formas de financiamiento y regulación de los organismos multilaterales como la OMS. No obstante, hasta que esta revisión no se concrete en un cambio de paradigma, los instrumentos disponibles que pueden influir en el acercamiento a un enfoque de salud global son: la diplomacia, la comunicación y el diálogo bilateral, regional y multilateral, así como los diversos mecanismos de cooperación.

2. *COVID-19 y la crisis del multilateralismo*

La debilidad del Sistema Político Internacional y las dudas con respecto a la eficiencia del multilateralismo y la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) se acentuaron con la crisis provocada por la COVID-19. Este acontecimiento coyuntural ha sido denominado por Ian Bremmer, como la *primera crisis mundial del G-0*,[41], pues, ningún país del G7,[42] ni del G20[43] (que se consideran los países con mayor influencia en la agenda internacional) ejercieron un liderazgo en el manejo de la crisis.

40 *Cfr*. MORGENTHAU, Hans, *Politics Amongst Nations: The Struggle for power and peace,* 6th ed., New York, McGraw-Hill Publishing Company, 1985.

41 ALCONADA MON, Hugo, *Coronavirus. Ian Bremmer: Nos alejamos de la globalización y eso es muy peligroso*, La Nación, 21 de julio 2020, https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/coronavirus-ian-bremmer-nos-alejamos-globalizacion-eso-nid2401600.

42 El Grupo de los 7 lo integran Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Japón, Alemania, Francia e Italia, además de la Unión Europea. Se creó en 1975 como un foro anual que reunía las principales naciones industriales del mundo. En el sistema internacional estas potencias tienen la capacidad de influir en las decisiones de política internacional priorizando sus intereses y teniendo influencia en el resto de las organizaciones e instituciones internacionales. *Cfr*. UNIÓN EUROPEA, *Papel del G7,* (28 de septiembre de 2021), https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/international-organisations/g7_en.

43 El Grupo de los 20 se creó en 1999 con el objetivo de reunir y consultar a los ministros de finanzas y bancos centrales de las principales economías del mundo. Los países miembros son: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, Japón, India, Indonesia, Italia, México, Rusia, Sudáfrica, Arabia Saudita, Corea del Sur, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos, y la Unión Europea quienes representan más del 80% del PIB mundial. *Cfr*. G20, *Sobre el G20,* (18 de octubre de 2021), https://g20.org/about-the-g20/.

La salida de Estados Unidos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en julio de 2020[44] siendo el mayor contribuyente individual de este organismo, (sin mencionar que el propio Sistema de Naciones Unidas creado en 1948, del cual forma parte la OMS, se estableció bajo el auspicio de este país), dio la señal al mundo de que Estados Unidos no creía más en el sistema de gobernanza que él había creado y que, por tanto, dejaría de ser vigente.

Al adolecer de un gobierno global se carece también de un marco de políticas, encontrando en el multilateralismo la forma más incluyente para una intervención democrática en la gestión de asuntos públicos dentro del plano internacional. El sistema de gobernanza de Naciones Unidas ha mantenido un esquema de participación multilateral con recomendaciones que da forma a las políticas públicas de los Estados, generando una coordinación que ha institucionalizado prácticas como la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), como paliativo de las relaciones asimétricas constituidas con la aparición de nuevos Estados descolonizados al final de la II Guerra Mundial.[45]

En este sentido, se puede decir que, la existencia del multilateralismo, además de ser un moderador para los conflictos internacionales está vinculado a la existencia de un orden de gobernanza internacional sobre la gestión pública con una agenda en común. Esta gobernanza multilateralmente aceptada a nivel internacional está basada en una visión institucionalista de la que, de acuerdo con las bases teóricas, los involucrados perciben beneficios potenciales de su participación.

Institucionalistas como Robert Keohane y Joseph Nye, consideran que el multilateralismo está basado en la existencia de múltiples relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales a través de las cuales se configura una agenda de relaciones para abordar pro-

44 *Cfr.* BBC NEWS MUNDO, *Estados Unidos se retira de la OMS: Trump notifica oficialmente a Naciones Unidas de la salida de su país,* 7 de julio 2020, https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53329647.

45 *Cfr.* AYLLÓN, Bruno, "La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales" *Carta internacional,* 2007, vol. 2, núm. 2, pp. 32-47.

blemas ordinarios.[46] En la práctica, los elementos institucionales pueden asumirse desde las reglas y las normas puras, así como por combinaciones de características de las reglas formales y las normas intersubjetivas como los acuerdos de cooperación, asociaciones regionales e interregionalismo, entre otras. Pero cuando las reglas no son claras, no se obtienen beneficios de la participación y los objetivos difieren por las diferentes capacidades de los participantes; claramente se evidencia una debilidad institucional.

En esta pandemia, las dudas aumentaron, el liderazgo disminuyó y la falta de eficacia del multilateralismo quedó marcada por una lucha geopolítica de sobre la validación de vacunas según el país de la farmacéutica. Todo esto se sumó a otros eventos que ya hacían visible una crisis debido a las dudas generadas precisamente por las potencias que les dieron vida. Solo por mencionar algunos podríamos hacer referencia al reciente resquebrajamiento de la Unión Europea con la salida de Gran Bretaña, el debilitamiento de la Corte Penal Internacional a raíz de la decisión de Estados Unidos y Rusia de retirar la firma del Estatuto de Roma (dos años y dieseis años después respectivamente), así como el acentuado rechazo de países emergentes sobre la intromisión internacional en asuntos internos debido a la incompatibilidad ideológica y política de los criterios occidentales. El principal ejemplo es China quién ha demostrado su influencia a través del mayor uso del veto dentro del Consejo de Seguridad y su potencial económico para influir en los mercados internacionales de manera cada vez más contundente.

IV. LECCIONES COVID-19: UN ENFOQUE ESTRATÉGICO DE SALUD GLOBAL

La historia nos ha demostrado que una pandemia como la del COVID-19 podría volver a repetirse en un futuro cercano. En vista de esta realidad, es fundamental que los gobiernos asimilen los retos que se

46 *Cfr*. KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, *La Interdependencia en La Política Mundial,* Buenos Aires: GEL, 1988, pp. 15-38.

presentaron, y profundicen el entendimiento sobre las debilidades particulares que dificultaron la gestión durante este periodo, tomando como consideración los elementos que dan apertura a un cambio de paradigma sobre la realidad previa a la crisis, la actual y la futura.

La experiencia sobre las pandemias que han afectado el mundo a lo largo de los años sugiere que el mejor mecanismo para contener los efectos negativos para los Estados es la coordinación y la cooperación interestatal, de lo anterior se advierte la importancia de los canales diplomáticos como facilitadores de acciones colectivas. El enfoque de salud global implica una interacción interestatal debido a los retos que se enfrentan, por consiguiente, es determinante considerar que con el cúmulo de eventos en la historia que han replicado el carácter mundial de la seguridad sanitaria en un mundo interconectado, hoy en día resulta imposible pensar en asegurar esta seguridad sin pensar también en la política exterior.

Por todo lo expresado en párrafos anteriores se desprende la necesidad de consolidar un enfoque estratégico en salud global, tanto a nivel nacional como para ejercer una posición de liderazgo regional, particularmente para las economías emergentes como México, pues resulta imperativo para un futuro cercano disminuir las asimetrías con las potencias.

En las cumbres internacionales de septiembre 2021, realizadas tanto en México (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC 2021) como en Nueva York, (76° periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas), se reiteró el interés y la necesidad de contribuir al fortalecimiento del multilateralismo y la cooperación internacional, así como la importancia de reducir la dependencia externa en el sector salud.[47] En ambas reuniones el secretario de Naciones Unidas hizo un llamamiento a la respuesta colectiva y la coordinación estratégica ante desafíos comunes.[48] En con-

47 *Cfr.* NOTICIAS ONU, *La CELAC aprueba un proyecto para reducir la dependencia externa en el sector de la salud,* 18 de septiembre 2021, https://news.un.org/es/story/2021/09/1496932.

48 *Cfr.* ROMANO Silvina, LAJTMAN, Tamara, *Cumbre CELAC 2021: renovada apuesta por la integración latinoamericana,* 18 de septiembre de 2021, https://www.celag.org/cumbre-celac-2021-renovada-apuesta-por-la-integracion-latinoamericana/.

cordancia con esta visión sobre los retos globales de la actualidad, la cancillería sostuvo que la única manera de hacer frente a estos era el multilateralismo y resaltó la vocación multilateral de México.[49]

No obstante, al ser la salud global un enfoque con aplicabilidad transnacional como fue referido previamente existe de facto una gama de intereses particulares, así como metas y objetivos nacionales que difícilmente coexisten con los principios de cooperación, pues se tornan en asuntos estratégicos que trastocan un nivel geopolítico y de poder. En este supuesto, la salud se considera un área estratégica en el ámbito de la política interior y en algunos casos, de política exterior, no solo por su intrínseca relación con la economía, el desarrollo y la seguridad, sino también porque en ocasiones la política exterior puede estar al servicio de la salud, o en su defecto, la salud puede estar al servicio de la política exterior.

Algunos países como Estados Unidos, Cuba o Brasil, la vinculación entre salud y política exterior estuvo presente desde la década pasada. La crisis del multilateralismo tradicional expuesta por la COVID-19, así como el desistimiento inicial de liderazgo que evidenció Donald Trump al retirarse de la Organización Mundial de la Salud e iniciar prácticas de aislacionismo para contener su vulnerabilidad al inicio de la pandemia, brindó la oportunidad a países como China e India, de fortalecer sus lazos e influencia en otras regiones.

Este notable interés, sobre todo de potencias emergentes, para ejercer su liderazgo, como se mostrará más adelante, ha sido denominado por autores como Lee y Gómez y Manrique Gil como un poder inteligente, el cual consta de amalgamar poder suave y duro de manera que se refuerzan mutuamente.[50] En este caso, el poder blando se expresa en torno a un bien público global; la salud, la cual al ser un instrumento de seguridad y usar la diplomacia y el altruismo para encarar retos que subyacen al interés nacional beneficiando a otro, genera beneficios recíprocos, posiciona el liderazgo de una nación dentro de la estructura

49 *Cfr*. NOTICIAS ONU, *México en el Consejo de Seguridad: Estaremos contra el uso de la fuerza*, 23 de junio de 2020, https://news.un.org/es/story/2020/06/1476372.

50 *Cfr*. WILSON III, Ernest, "Poder duro, poder blando, poder inteligente", *Los canales de la Academia Estadounidense de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 616, núm. 1, 2008, pp. 110-124.

internacional. Esta estrategia ha sido acuñada al término: *diplomacia en salud global (DSG)* por autores como Kickbusch[51] y será abordado en este apartado.

1. *Enfoque estratégico y diplomacia en salud global*

Labonté y Gagnon han establecido la relación entre salud global y política exterior como una esencia propia de las relaciones internacionales.[52] Aunque este enfoque puede ser acuñado como un mecanismo o modelo de diplomacia, para los fines de este artículo mantendremos el concepto como un enfoque general que puede ser abordado por mecanismos diversos mientras mantenga los objetivos, metas y elementos considerados. Es por ello por lo que resulta pertinente desagregar el concepto de DSG para rescatar los elementos imprescindibles en la construcción del mencionado enfoque.

En el estricto término de diplomacia, la DSG se define como los procesos de negociación multinivel que tienen lugar entre una gran diversidad de actores para gestionar un entramado de políticas enfocados en mejorar la salud global.[53] Otra definición se refiere a este mecanismo como los métodos de interacción entre partes involucradas en la salud pública y la política, con el objetivo de representar, cooperar, resolver disputas con el objetivo de asegurar el derecho a la salud.[54]

De ello se pueden inferir dos elementos clave en términos de diplomacia; la negociación multinivel y multiactor y el interés de la parte política y de los involucrados en salud pública en cualquier nivel (local o internacional), así como el objetivo de representar, y lograr objetivos; bien sean beneficios, resolución de disputas y/o lograr intereses de interés nacional en nombre del bien público. Debido a sus características como un poder blando, *la diplomacia en salud global puede*

51 KICKBUSCH, Ilona *et al.*, "*Respondiendo a la COVID-19... cit.*, p. 7.

52 *Cfr*. LABONTÉ, Ronald, GAGNON, Michelle, "Enmarcando la salud y la política exterior: lecciones para la diplomacia sanitaria mundial", *Globalización y salud*, vol. 6, núm. 1, 2010, pp. 1-19.

53 *Cfr*. MCINNES, Colin y LEE, Kelley, "Health, foreign policy and security," *Review of International Studies*, vol. 32, núm.1, pp. 5-23.

54 *Cfr*. HEALTH DIPLOMATS, *Diplomacia en Salud Pública,* (12 de octubre de 2021), https://healthdiplomats.com/.

contribuir al mejoramiento de la imagen de un país, y mejorar las relaciones de este.[55]

De acuerdo con Mol, Chattu, Kaur y Singh, B., los objetivos clave de la diplomacia son: *mejorar la salud pública en el plano nacional y mejorar las relaciones entre los actores internacionales*.[56] Asimismo, Blumenthal y Schlissel señalan que estos mecanismos ofrecen la oportunidad de construir vínculos entre el sector público y el privado y las organizaciones no gubernamentales por el amplio margen de negociación que prevalece, así como la oportunidad de traspasar las escalas local, nacional, regional e internacional.[57]

A. *Fortalezas y estrategias internacionales*

Como ha sido referido en párrafos anteriores, el uso de la salud en la política exterior está lejos de ser una práctica nueva. La Unión Europea, Estados Unidos y Cuba son actores que han considerado este mecanismo en su política exterior desde hace décadas. Estados Unidos conformó incluso una iniciativa con financiamiento de más de 63 000 millones de dólares para la salud global durante la administración de Barack Obama. Esta estrategia es parte de lo que Hilary Clinton denomina *las tres D del poder inteligente: defensa, diplomacia y desarrollo*.[58]

Empero, esta potencia no fue la primera en establecer objetivos comunes en su política sanitaria y en su política exterior. En 2006 Suiza generó una política exterior de salud con 20 objetivos y estrategias para un trabajo intersectorial y Cuba ha estado utilizando esta estrategia desde 1960 ganando prestigio dentro de la comunidad internacional en

55 GAUTTAM, Priya, *et. al.*, "COVID-19 y la diplomacia de salud global china: ¿oportunidad geopolítica para la hegemonía de China?", *Millennial Asia*, vol. 11, núm. 3, 2020, p. 322.

56 MOL, Rajani, *et al.*, "India's Health Diplomacy as a Soft Power Tool towards Africa: Humanitarian and Geopolitical Analysis", *Journal of Asian and African Studies*, 2021, p. 14.

57 *Cfr*. BLUMENTHAL, Susan, *Health Diplomacy: A Prescription for Peace*, Huffington Post, November 19, 2007, http://www.huffingtonpost.com/susan-blumenthal/health-diplomacy-a-presc_b_73267.html.

58 CLINTON, Hilary, *The Global Health Initiative: The Next Phase of American Leadership in Health Around the World*, Statement by Secretary Clinton, Johns Hopkins University, 16 August 2010, *s.p.,* https://www.ait.org.tw/the-global-health-initiative-the-next-phase-of-american-leadership-in-health-around-the-world-remarks-by-hillary-rodham-clinton-secretary-of-state/.

términos sanitarios.[59] Para China, por otra parte, la COVID-19 representó una oportunidad para reafirmar su influencia en el mundo a través de sus diversos donativos, así como el desarrollo de su propia vacuna, *reflejando una contraposición hegemónica frente a Estados Unidos*.[60]

En otros niveles de poder internacional, la COVID-19 hizo resurgir el interés estratégico en esta práctica sobre todo para economías emergentes como la India. La influencia de India en África se ha potenciado durante la pandemia por su respuesta a las necesidades de esta región, así como la promoción del turismo médico, lo que ha fortalecido los vínculos entre los países y contribuido a la salud como *una estrategia de ganar-ganar* de acuerdo con Mol, Singh y Kaur,[61] quienes han analizado este caso de manera puntual.

A nivel regional, por otra parte; dos organizaciones regionales han prestado puntual interés en el reforzamiento de las políticas sanitarias de sus países miembros, nos referimos a la Unión Europea y a la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Bajo el entendimiento general de que la Unión Europea está constituida en un nivel de gobernanza que supera los niveles de comparación con el resto de los procesos de integración regional en el mundo, no haremos referencia a ella en esta ocasión para centrarnos específicamente en señalar los avances de la CEI en la generación de una perspectiva interregional de salud global regional.

La CEI es una organización regional que se formó en 1991 por nueve países tras la disolución de la URSS. Actualmente, cuenta con sus miembros fundadores (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, República de Moldova, Federación de Rusia, Tayikistán y Uzbekistán) y dos miembros asociados (Turkmenistán y Ucrania).[62] La CEI ha contribuido a la generación de un impacto de amalgamiento entre los esfuerzos de cooperación y diplomacia en salud de la política exterior con la legis-

59 *Cfr*. FEINSILVER, Julie, "Cincuenta años de diplomacia médica cubana: del idealismo al pragmatismo", *Estudios cubanos*, 2010, pp. 85-104, https://www.jstor.org/subjects?refreqid=excelsior%3A234db2e-457032d6e32351ea3d8142fa7.

60 GAUTTAM, Priya, *et al.*, *op. cit.*, p. 319.

61 *Cfr*. MOL, Rajani, *et al.*, *op. cit.*, p. 15.

62 *Cfr*. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *European Programme of Work, 2020-2025*, (12 de octubre de 2021), https://www.euro.who.int/en.

lación que se debe modificar al interior de los Estados miembros para el cumplimiento de objetivos interregionales.

Estos escenarios han demostrado cómo es que la consolidación de un enfoque estratégico en salud global vinculado con la política exterior genera efectos de influencia y poder en el escenario internacional. Pero también destaca la importancia de reducir vulnerabilidades en un entorno compartido con países asimétricos. Sobre esta base de ideas, podemos agregar que la consolidación de un enfoque en salud global, como en el caso de China, genera la oportunidad para fortalecer su posición en el sistema internacional y en el caso de las potencias emergentes, así como en las regiones como América Latina, la gradual consolidación de estrategias en este término no solo contribuye a reducir vulnerabilidades en materia de salud, comercio y seguridad, sino que también es una oportunidad para generar una visión emancipadora de influencias externas, y construir una agenda de retos propios, asumiendo una posición más autónoma y factible a las necesidades regionales.

a. Elementos que considerar en la consolidación de un enfoque estratégico en salud global

De acuerdo con las experiencias recogidas para este trabajo, ha resultado interesante reunir los elementos coincidentes en la construcción de los enfoques de salud global de los países que han puesto en marcha esta estrategia como una herramienta de política específica para el logro de sus intereses. Mismos que serán puntualizados a manera de reconocimiento:

a. Se observó una consistente sinergia entre los planes sectoriales en salud, la política exterior y la asignación presupuestal.
b. Se destaca la intersectorialidad entre los ministerios de salud y los ministerios de relaciones exteriores.
c. Se cuenta con una agenda de interés, prioridades, así como un plan de incidencia y un plan de financiamiento; en algunos casos público-privado.

d. Esta agenda de interés se construye identificando las áreas y temas en los que se busca generar un impacto, dirigiendo satisfactoriamente un esfuerzo colectivo.
e. Existe comunicación constante entre los ministerios de relaciones exteriores y los parlamentos procurando que las decisiones de política exterior sean viables normativa y sectorialmente.
f. Existe un reconocimiento de responsabilidad compartida por la salud como un bien público global.
g. Las vulnerabilidades del sistema de salud pública local se identifican y se diseñan políticas de salud que se extrapolan a nivel internacional, mejorando potencialmente la imagen del país sobre un aspecto que previamente era una debilidad.
h. Se prioriza la cooperación técnica, así como la vinculación de experiencias para aumentar el conocimiento, la innovación y las habilidades.
i. La integración regional fortalece la colaboración, reduce la asimetría entre los países y se considera prioridad la construcción de un espacio de protección común.

Hasta este punto se ha discutido no solo la necesidad de la consolidación de estrategias para coordinar soluciones de políticas globales en el mejoramiento de la salud global; la relevancia y usos de este enfoque como una herramienta de posicionamiento de liderazgo a nivel internacional, así como para reducir los riesgos de un futuro cercano que se asumen en un entorno de interdependencia. Por lo tanto, el siguiente aspecto por definir es el papel del parlamento en la consolidación de este enfoque y la posibilidad de hacer uso de atribuciones específicas como la diplomacia parlamentaria para estos fines.

V. DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y EL DESARROLLO DE UN ENFOQUE EN SALUD GLOBAL

La crisis de la COVID-19 exacerbó diversas necesidades, retos y vulnerabilidades, sobre todo para los órganos públicos y políticos. El par-

lamento por su parte se vio desafiado por diversas cuestiones como la instrumentación de normatividad para mantener vigentes los periodos de sesiones, el sistema de votaciones y los acuerdos institucionales con el objetivo de no detener el proceso legislativo. En otro sentido, también se visualizaron beneficios como la reducción de costos debido a las reuniones virtuales potenciando la comunicación internacional con homólogos en cualquier parte el mundo para discutir las preocupaciones en común.[63]

Reforzando esta necesidad sobre el uso de la diplomacia parlamentaria para solución de retos comunes, Beetham plantea una incongruencia sobre la efectividad de las instituciones democráticas a nivel nacional, *cuando las decisiones que afectan a sus ciudadanos, incluyendo aspectos como la seguridad o la sanidad pública, son tomadas por instituciones internacionales*.[64] Consecuencia de este argumento hace consciente el hecho de que para que los parlamentos sean eficientes en términos de la evolución que supone la era global, *las acciones de cooperación parlamentaria regional y mundial debe considerarse como una práctica común del quehacer legislativo*.[65]

Recordemos que la diplomacia parlamentaria es un concepto amplio que ha sido redefinido a lo largo de su historia y de los contextos propios de cada sistema político. Para este trabajo se toma como referencia la conceptualización propuesta por De Boer y Weisglas:

> Una gama completa de actividades internacionales emprendidas por los parlamentarios con el fin de aumentar el entendimiento mutuo entre países, ayudarse mutuamente a mejorar el control de los gobiernos y la representación popular, así como aumentar la legitimidad democrática de las instituciones intergubernamentales.[66]

63 *Cfr*. LOPRESPUB, *Diplomacia parlamentaria durante la pandemia COVID-19,* HillNotes Quick reads on Canadian topics, 14 de julio de 2020, https://hillnotes.ca/2020/07/14/parliamentary-diplomacy-during-the-covid-19-pandemic/.

64 BEETHAM, David, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Inter-Parliamentary Union, 2006, p. 158.

65 *Ibidem,* p. 159.

66 DE BOER, Gonnie y WEISGLAS, Frans, "Parliamentary Diplomacy", *The Hague Journal of Diplomacy*,

De este concepto podemos identificar que la diplomacia parlamentaria agrupa cuatro elementos destacables: el control gubernamental; la representación popular; el entendimiento mutuo, y la legitimidad de las organizaciones internacionales. Estos elementos son articulados por los principios de representación, información, transparencia y deliberación del derecho parlamentario implícitos en la Ley Orgánica del Congreso. En esta Ley se prevé tanto el accionar de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores en el ámbito de la diplomacia parlamentaria (artículo 22, numeral 2 y artículo 66, numeral 1 respectivamente). Dejando la regulación en extenso en cada uno de los reglamentos de cada Cámara. Por ende, es el capítulo IV del Reglamento de la Cámara de Diputados el que establece el concepto, objetivos y mecanismos, siendo el artículo 269 el que identifica la diplomacia parlamentaria como:

> La actividad desarrollada por la Cámara, por sí o como parte del Congreso de la Unión; que realizan las diputadas y los diputados con sus contrapartes del mundo en el ámbito de las relaciones internacionales. Es un instrumento que se desarrolla mediante el *diálogo, el debate, la negociación, el estudio, la confrontación y la conciliación de posiciones y el acuerdo para adoptar resoluciones, declaraciones, posicionamientos, lineamientos de acciones o políticas de manera conjunta o en coordinación*, con el apoyo o *respaldo de otras instancias gubernamentales*.

En consecuencia, se establecen una serie actividades previstas en el artículo 272 del mencionado reglamento:

a. Visitas oficiales periódicas de alto nivel realizadas por el presidente con sus pares;
b. Encuentros de representantes parlamentarios afines y delegaciones permanentes ante diversas instancias en los que parti-

La Haya, vol. 2, num. 1, 2007, p. 93.

cipe la comisión de relaciones exteriores;

c. Delegaciones en reuniones interparlamentarias temáticas, establecidas en la práctica parlamentaria;
d. La constitución de grupos de amistad;
e. Declaraciones institucionales por las que la Cámara pronuncie su apoyo o desaprobación respecto a algún acontecimiento en particular; y
f. Otros que sean determinados en la agenda legislativa internacional.

La actividad diplomática de la Cámara de Diputados puede ser utilizada como un mecanismo no limitativo en su forma de interacción. Es decir, *su operatividad multinivel puede darse tanto a título individual, en el ámbito del partido y la más institucional, a nivel de parlamento en los foros interparlamentarios, en donde sus contrapartes actúan a su vez como representantes de su nación*.[67] Lo anterior con el objetivo de lograr beneficios *a priori* con el interés nacional y el de los representados.

En conjunto se puede añadir que, aunque los parlamentos tienen el objetivo de legislar y representar sobre cuestiones nacionales, lo cierto es que la agenda internacional se implica cada vez más en estas cuestiones, tanto por la interacción global cotidiana en prácticamente todos los asuntos de la vida pública, como por las decisiones tomadas en este nivel que derivan en instrumentos vinculantes para los Estados miembros y que en su defecto implican modificaciones legislativas como se analiza en el trabajo de Vallejos de la Barra.[68] Por tanto, se insiste en que la diplomacia parlamentaria y la necesidad de un enfoque estratégico en salud global que ha sido abordada a lo largo de este artículo

67 FIOTT, Daniel, "On the value of parliamentary diplomacy", *Madariaga Paper*, vol. 4, num. 7, 2011, p. 2.

68 *Cfr*. VALLEJOS DE LA BARRA, Federico, *El rol de los Parlamentos en la orientación de las relaciones internacionales de los Estados y en los procedimientos de incorporación de los Tratados al orden jurídico interno, con especial atención al Congreso Nacional de Chile,* Curso de Derecho Internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano con la cooperación de la Secretaría General de la OEA, agosto de 1997, https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/140988/parlamento-y-politica-exterior-de-chile.pdf?sequence=1.

abre la oportunidad a un margen de acción más amplio en función de la salud como un bien público.

Debido a que el enfoque de salud global, como se refirió en el apartado anterior, implica una manera de negociación multinivel con actores de diversas esferas y con base en las características de la diplomacia parlamentaria, concluimos que estas herramientas pueden coexistir y coadyuvar en el logro de beneficios en un escenario de ganar-ganar en favor de la salud en múltiples aspectos.

Previo al evento de la pandemia, en mayo de 2017, la Unión Interparlamentaria participó en la Asamblea Mundial de la Salud. En este evento el actual secretario general de la UIP, Martin Chungong se dirigió al pleno para hablar sobre la necesidad de generar vínculos entre las comunidades parlamentarias y la OMS, con el objetivo de brindar eficientemente el derecho a la salud y a entornos saludables. En este discurso, el secretario de UIP destacó la contribución de los parlamentarios en el logro de la Agenda 2030, en el mismo sentido la directora general de la OMS, Margaret Chan señaló el rol fundamental que cumplen los parlamentarios de todo el mundo en contribuir en la traducción de ciencia en legislación.[69]

Esta dualidad y viable conjunción de la práctica de la diplomacia en salud con la parlamentaria potencializa los beneficios de cada una. Si bien, en términos de poder las prácticas diplomáticas con *un enfoque centrado en salud global promueven la elaboración de programas específicos que pueden fungir como herramientas que mejoren la reputación y el liderazgo político de un país, así como su influencia en el exterior*.[70] Bajo el enfoque de salud global las características de la diplomacia parlamentaria se potencializan al ser una modalidad con alto alcance, pues debido a su carácter representativo no solo promueve la legitimidad democrática de la vinculación internacional, sino que también puede llegar a múltiples actores, incluso a un público más amplio

69 *Cfr*. UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Movilizar parlamentos en apoyo de la agenda de salud mundial,* Noticias breves IPU, 30 de mayo de 2017, https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2017-05/mobilizing-parliaments-in-support-global-health-agenda.

70 MOL, Rajani, *et al., op. cit.,* p. 18.

que la práctica tradicional, esto por su intervención en foros internacionales y regionales.

1. *Áreas de oportunidad para la diplomacia parlamentaria en materia de salud global*

Como se ha discutido a lo largo de este apartado, aunado a la imperante labor legislativa de los y las diputadas en la Cámara de Diputados, el derecho parlamentario, así como la normatividad reglamentaria de la propia Cámara, les permite practicar de manera formal e informal una diplomacia parlamentaria en distintos niveles. Por consiguiente, para que los resultados de esta práctica sean efectivos, deben considerar la planeación de sus acciones con base en los elementos de un enfoque estratégico. Aunque esta puede ejercerse en diferentes áreas temáticas, en este trabajo se resalta el valor de su empleabilidad en materia de salud, al estar vinculada al comercio, la economía, el desarrollo y la seguridad principalmente. A este respecto se identifican tres áreas de oportunidad para fortalecer la consolidación de un enfoque estratégico de salud global para los efectos parlamentarios.

A. *Parlamentarios en temas globales*

Como fue señalado en párrafos previos, los tres niveles de accionar de la diplomacia parlamentaria permiten a los y las legisladores tomar iniciativa tanto de manera individual, como colectiva y de manera institucional en foros internacionales para representar los intereses de sus representados. Esto puede implicar desde el reunirse a título personal con un homólogo internacional para dialogar sobre temas de preocupación para ambos o discutir estos mismos intereses en una reunión interparlamentaria a fin de conocer la experiencia de otros países, la metodología de acción y las soluciones propuestas para adquirir conocimiento y/o experiencia técnica a través del diálogo.

Dichas acciones podrían desencadenar no solo proyectos o iniciativas de ley, reforma o modificaciones a la legislación, sino también otro tipo de colaboraciones gestionadas por la negociación de los y las diputadas, y a su vez promover el intercambio bilateral y multilateral. Ello sin generar compromisos institucionales a nombre de la Cámara de Diputados, pues la interacción se busca a título personal y será la habilidad del actor la que genere beneficios. Por ello es importante que cuando se busque un mecanismo de este tipo se entienda que las negociaciones no podrán ir en detrimento del interés nacional y los objetivos planteados en el plan de política exterior. Por lo anterior, es indispensable asumir que esfuerzos colaborativos pueden tener mejores resultados identificando los límites y facultades en cada ámbito.

Otro aspecto destacable de la diplomacia parlamentaria en esta modalidad es que puede conducir a la solución de coyunturas o tensiones, pues al carecer del rigor tácito de la diplomacia tradicional, su modelo de diálogo es más flexible y empático, promoviendo el entendimiento entre pares. En el mismo sentido, la gestión de los parlamentarios puede ayudar a que los temas avancen con mayor facilidad y acercamiento con las autoridades nacionales por su interacción en el escrutinio político de su gobierno, por lo cual pueden volverse actores clave en procesos estratégicos.

Sin embargo, cuando las interacciones se plantean en el marco de la política exterior mediante la vinculación del órgano colegiado a través de la participación de delegaciones de la Cámara de Diputados, la discusión de los temas o asuntos de interés están definidos por una agenda y/o una serie de asuntos prioritarios. No obstante, resulta sustancial que estas misiones de diplomacia parlamentaria sean apoyadas por los grupos asesores, a fin de que los legisladores conozcan el objetivo de la reunión, los antecedentes, así como la agenda y prioridades de su gobierno en la atención de las temáticas que se abordarán.

Por último, en el nivel multilateral, que es la modalidad más institucionalizada de los tres niveles, no solo se tiene una programación anual de reuniones que se realizan de manera regular, sino que el objetivo

de representación es difundir correctamente el mensaje institucional del órgano parlamentario. Ello no implica no aprovechar los vínculos para visualizar áreas de oportunidad sobre los temas en consideración, identificar aspectos relevantes de las agendas multilaterales que tendrán efectos en la legislación local y compartir con homólogos los casos que se consideren exitosos y que puedan contribuir a la problemática de otro Estado.

B. *Promoción de la integración regional*

De acuerdo con Bela Balassa, los procesos de integración regional son alianzas de carácter vinculante a través de los cuales converge la soberanía en un mutuo acuerdo.[71] Estos procesos son motivados por diferentes intereses como el comercio o los incentivos económicos y/o arancelarios en las regiones. Dadas las condiciones institucionales de estos resulta fundamental aprovechar los mecanismos de integración existentes en la región con el objetivo de promover una agenda de interés común enfocada a la salud global para reducir vulnerabilidades entre los países que comparten fronteras, así como intereses económicos, comerciales y políticos en una región dada.

Bajo este orden de ideas Franco-Gilardo identifica la necesidad de una visión Latinoamericana de salud para disminuir la influencia del exterior y fortalecer las capacidades de gobernanza y gestión ante problemas frecuentes.[72] En este sentido, la diplomacia y el regionalismo pueden ayudar a la composición de un bloque frente a las potencias, reduciendo significativamente los desequilibrios del sistema internacional y hacer más equitativos y compatibles entre sí los criterios de seguimiento, evaluación e incluso normatividad al compartir características similares en una misma región. Pues como lo expresan Kickbusch, Nikogosian, Kazatchkine y Kökèny en la *Guía de la Diplomacia en Salud*

71 *Cfr*. BALASSA, Bela, "The theory of economic integration: An introduction", en NELSEN Brent, y STUBB Alexander, (eds), *The European Union*, London, MacMillan Publishers, 1994, pp. 125-137.

72 *Cfr*. FRANCO-GIRALDO, Álvaro, "Salud global: una visión latinoamericana", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 39, 2016, pp. 128-136.

Global,[73] su práctica a nivel regional incrementa el efecto multinivel de los esfuerzos en salud global al contar con un foro más amplio y unido bajo intereses en común bajo un marco normativo vinculante dado.

Tal como se identificó en el caso de la Unión Europea y la Comunidad de Estados Independientes, la institucionalización de un parlamento regional favorece la armonización normativa, pero también se conforma como un portavoz de los intereses nacionales y ayuda a exponer una agenda en la que se vinculan las prioridades de cada uno de los miembros. Esto contribuye a reducir los desequilibrios, así como las asimetrías económicas y políticas entablando estrategias que contemplen estas diferencias, como apoyando en una función colaborativa e integral la reducción de desigualdades.

C. *Planeación legislativa y armonización normativa*

Esta área de oportunidad recae en el entendimiento de que los parlamentos deberán de incorporar los resultados de las negociaciones multilaterales en la legislación nacional.[74] La negociación de acuerdos internacionales de salud, así como la representación de los problemas de salud en los que no son específicamente de esta materia (como la Agenda de Desarrollo Sostenible) *se ha vuelto cada vez más indispensable para concretar agendas que no se consideren una carga, sino un alivio en la solución de problemáticas locales*.[75]

Si bien, la elaboración y ratificación de tratados no es una atribución propia de la Cámara de Diputados según lo establece la normatividad vigente, el desafío legal de adaptar los cambios que se suscitan después de firmado y ratificado un instrumento de este tipo resulta más complejo cuando los responsables de la elaboración de leyes desconocen la problemática y las implicaciones legales de su armonización con el

73 *Cfr*. KICKBUSCH, Iliona, *et. al., Diplomacia sanitaria global: conceptos, cuestiones, actores, instrumentos, foros y casos*, Nueva York: Springer, 2013, https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2021-02/GHC-Guide.pdf.

74 *Idem.*

75 BROWN, Theodore, *et. al.,* The World Health Organization... *op. cit*., p. 76.

marco normativo nacional. Por ello se considera elemental alientar la participación de los y las legisladoras en las actividades internacionales.

En este orden de ideas se destaca algunos intereses en torno a la salud que recaen en los asuntos nacionales y que requieren un interés proactivo de las y los legisladores para defender el interés nacional; el fortalecimiento del sistema legal para hacer viable la aplicación del RSI, por ejemplo, ha sido una ardua tarea en el campo de la armonización normativa desde el año 2005 cuando entró en vigor. Otros aspectos relevantes son la investigación, la propiedad intelectual, la seguridad transfronteriza y el uso de fronteras en los que sería responsable estar al día sobre las discusiones de carácter internacional a fin de promover estrategias legislativas activas que protejan el interés nacional y no se desencadenen una serie de desafíos en cuanto a tiempo y adecuación, una vez que los acuerdos fueron ratificados.

VI. REFLEXIONES A MANERA DE CONCLUSIONES

En primer lugar, se debe hacer mención que la literatura existente sobre la salud global se ha derivado, en gran medida de la construcción del concepto en términos históricos basada en la demanda ascendente de necesidades más amplias en materia de salud pública. Si bien, este aspecto nace en el seno de las demandas sociales para el desarrollo de una sociedad, la salud internacional está fuertemente relacionada con el comercio, la economía y la política exterior. La salud global, por otra parte, se distingue por un enfoque más humanista y global en un entorno de interdependencia, y definida como un bien público.

Con base en dichas características, el paradigma de salud global debe transformarse a la par del sistema de gobernanza para proveer de políticas globales que aseguren la corresponsabilidad estructural y dinámica para beneficio de todos. Desde un punto de vista realista, resulta evidente que los cimientos políticos de las relaciones internacionales tienen como esencia la seguridad y supervivencia de los Estados, por ende, hoy en día el tema se haya convertido en un eslabón estratégico en este ámbito.

A esta reflexión se suma la relación intrínseca entre comercio, seguridad, salud y política exterior en el entendido de que una red de interdependencia genera *per se* la necesidad de colaboración para la resolución de retos comunes. Por lo anterior, la implementación, naturaleza e impacto de dichas colaboraciones dependerá de las características estructurales y dinámicas en el sistema de relaciones internacionales, mismo que puede ser modificado en términos de reducir las asimetrías y desigualdades, específicamente aquellas en materia de sanidad. Dicho esto, se analiza la imperante necesidad de hacer una valoración sobre los elementos perdurables para el sistema multilateral en el contexto de COVID-19, generando con ello el inicio de una actualización a los estándares y políticas de cooperación internacional que han evidenciado su pérdida de vigencia. Pues las debilidades de gobernanza se asumen en un entorno de vulnerabilidad compartida.

El reciente interés por fomentar la cooperación que ha sido expuesto en las cumbres internacionales es consecuencia de un sistema multilateral en convulsión. Sin embargo, el reconocimiento del uso de la salud como un elemento de poder inteligente a nivel doméstico e internacional, es el resultado de esta comprensión sobre la sensibilidad local a los efectos internacionales. Dicha implicación hace ineludible el viraje a una orientación de los asuntos locales con un enfoque global.

Un enfoque estratégico en salud global debe ser cimentado en los intereses nacionales, así como en la realidad local y las demandas sociales particulares. Este sector es estratégico tanto para la política como para la economía, por lo que debe realizarse un análisis a profundidad sobre el impacto que ejercen las decisiones y financiamiento que derivan de compromisos internacionales. Por ende, no debe desapegarse de esta visión realista de poder e influencia.

La COVID-19, así como otras experiencias históricas han dejado claro que la salud no reconoce fronteras y que los esfuerzos aislados no trascienden. A su vez, se afirma que la mejor manera de contribuir a la solución de problemas frecuentes es la cooperación y que en el nivel transnacional en el que opera la salud global, los mecanismos de diplo-

macia y diálogo son los que ofrecen mejores resultados.

Al respecto, se estableció la relevancia y viabilidad de la conjunción de la diplomacia parlamentaria y el enfoque estratégico de salud global hacia la obtención de beneficios particulares. Pues esta herramienta, fortalece el entendimiento interestatal a través de interacciones más informales y plurales entre parlamentarios, las cuales pueden preceder a negociaciones y acuerdos por sus características intrínsecas a los principios del derecho parlamentario, pero no únicamente, durante las pandemias.

Asimismo, las experiencias en bloques regionales -CEI y la UE-, han demostrado que existe una capacidad de gestión más amplia frente a una crisis sanitaria. Pues cuando existen respuestas coordinadas debido a que la compatibilidad de marcos normativos, así como de objetivos de política interior y exterior en común y la prevalencia de intereses, los actores pueden encontrar soluciones generando vínculos de que reduzcan las asimetrías de capacidades, recursos y por ende de vulnerabilidades.

En otras palabras, la integración regional requiere que existan intereses en común. Para estos efectos resulta imprescindible fortalecer las estrategias de política exterior. México es un país estratégico tanto política, como geográfica y económicamente en el mundo. Sin duda la vinculación histórica con América del Norte (Canadá y Estados Unidos) debe ser fortalecida en este ámbito en la misma medida que en la seguridad y el comercio, pues como nos hemos dado cuenta, son tres ámbitos intrínsecamente relacionados. Empero, hacia el sur, Latinoamérica ofrece un amplio márgen de oportunidad para la implementación de la diplomacia en salud global. Aun con la heterogeneidad existente resalta una serie de rasgos similares en términos culturales, lingüísticos y estructurales, configurando un escenario idóneo para la consolidación de esta herramienta.

Adicional, resulta imprescindible considerar los caminos trazados en materia de diplomacia parlamentaria, pues no se empezaría a trabajar en un escenario inexistente, sino que se aprovecharían y revitalizarían

los espacios multilaterales preexistentes.[76] Se considera como justificante el interés de los líderes expresado en los últimos foros internacionales, mismo que no ha ido más allá del discurso, por lo que resulta interesante que un país tan estratégico como México tome la oportunidad de liderar estos esfuerzos en la región.

Estas acciones no solo fortalecen al sector salud, sino también a la democracia, la representatividad y la propia legitimidad de instituciones políticas, en este caso, la Cámara de Diputados. Pues como se delimitó anteriormente, los principios parlamentarios (*principios de representación, información, transparencia y deliberación del derecho parlamentario implícitos en la Ley Orgánica del Congreso*) proveen de elementos y herramientas a los diputados y diputadas para involucrarse de manera activa y generar beneficios que pueden ir desde convenios de cooperación técnica y material, proyectos normativos, difusión y vinculación de ideas y estrategias, empatía y comunicación con pares y hasta promover iniciativas armonización legislativa que sirvan a los objetivos planteados.

Concluyentemente se afirma que la diplomacia parlamentaria ejercida a través de las atribuciones propias de las diputadas y diputados generan una gestión multinivel y no limitativa. Además, este campo de acción puede traducirse en la gestión de proyectos e iniciativas de ley integrales, con una visión holística provista de la experiencia y el diálogo internacional al participar de manera proactiva en los asuntos internacionales.

Por tanto, resulta fundamental que exista una estrategia y planificación de las acciones a emprender en materia de diplomacia parlamentaria para lograr resultados efectivos en las metas propuestas para los distintos niveles- bilateral, plurilateral o multilateral- que se establezcan, fomentando que estas interacciones sean cada vez más comunes en la Cámara de Diputados, como un órgano interesado e implicado

76 Como *el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), Parlamento Centroamericano (PARLACEN), Parlamentarios por las Américas (ParlAméricas), Foro de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre de América Latina y el Caribe, (FPCH), el Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica, la Cuenca del Caribe y México (FOPREL*), entre otros.

directamente en los asuntos internacionales. Esta estrategia debe considerar acciones, alcances y límites en las tres modalidades tal como se esbozó en esta investigación y que se resumen a continuación:

a) *Parlamentarios en temas globales*: fomentando la cooperación técnica y material, los esfuerzos deben teñirse a los objetivos integrados dentro del Plan Nacional de Desarrollo, así como a la propia agenda legislativa sin trastocar ni rebasar las limitaciones constitucionales establecidas en la normatividad vigente, generando lazos de amistad y comunicación que deriven en acuerdos benéficos para las partes.
b) *Promoción y fortalecimiento de la integración regional*, las actividades deberán ser guiadas mediante las facultades constitucionales, así como las atribuciones normativas propias este órgano parlamentario sin que por ello pueda darse una estrategia de coadyuvancia con los entes responsables (el Senado, la secretaría de relaciones exteriores y el propio presidente).
c) *Planeación legislativa y armonización normativa*, los diputados y diputadas pueden considerar en sus proyectos e iniciativas de experiencias que resulten positivas y efectivas para sus agendas, el país y sus representados. Además de mantenerse actualizados en los asuntos internacionales, anticipándose a lo que sea señalado por los regímenes, evitando con ello reaccionar de manera improvisada a sus recomendaciones.

Por todo ello se establece que la diplomacia parlamentaria es *per se*, un mecanismo de alto impacto en el enfoque estratégico de salud global. Su aplicación depende no solo del interés del diputado o diputada, sino también de una correcta planeación de las acciones y los alcances que desean lograrse. Como fue señalado en el apartado de elementos a considerar en la consolidación de un enfoque estratégico en salud global, dicho proceso debe asegurar la sinergia entre los objetivos parlamentarios con los planes sectoriales, la política exterior y el presupuesto.

Asimismo, resulta imprescindible incentivar una amplia comunicación

y vinculación con los actores responsables en términos de política exterior y salud. Esta planificación deberá contar con la identificación de prioridades e incidencias. Pero, sobre todo, el diputado o diputada ha de mantener plena conciencia de las atribuciones y facultades explícitas e implícitas en los diversos marcos normativos, así como los límites que presupone su accionar parlamentario.

Por último, sin menoscabo de sonar repetitivos, es fundamental señalar que el involucramiento de las y los legisladores en la labor diplomática debe ser cada vez más común en nuestros tiempos, no solo por la necesidad de legitimar la actividad parlamentaria, democrática o de representación, sino también por la responsabilidad de construir un tejido consolidado de soluciones a los problemas comunes, por lo que su vinculación con los asuntos internacionales no se limita a los foros internacionales y/o la propia diplomacia parlamentaria, sino que se expresa incluso como un compromiso del legislador en la era global.

A la luz de los argumentos y reflexiones expuestos, se determina que la diplomacia parlamentaria se proyecta como una herramienta fundamental en la construcción de vínculos internacionales para consolidar el interés público y afrontar los retos del mundo globalizado. No obstante, dada la naturaleza formativa del tema, la utilidad empírica de la relevancia planteada en esta hipótesis y problemática deberá explorarse a través de futuras investigaciones teóricas y empíricas.

VII. REFERENCIAS

1. *Biblioemerográficas*

ALCONADA MON, Hugo, "Coronavirus. Ian Bremmer: Nos alejamos de la globalización y eso es muy peligroso", *La Nación*, 21 de julio 2020.

AYLLÓN, Bruno, "La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales" *Carta internacional,* 2007, vol. 2, núm. 2.

ALMEIDA, Gisele, *et al,* "La atención primaria de salud en la Región de las Américas a 40 años de la Declaración de Alma-Ata", *Revista*

Panamericana de Salud Pública, vol. 42, 2018.

BALASSA, Bela, "The theory of economic integration: An introduction", en NELSEN Brent, y STUBB Alexander, (eds), *The European Union*, London, MacMillan Publishers, 1994.

BEETHAM, David, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Inter-Parliamentary Union, 2006.

BERNABEU-MESTRE, Josep, *et al.*, *La configuración histórica de la salud internacional,* Material didáctico de soporte para el programa de doctorado en salud pública, Alicante: Universitat d'Alacant, 2003.

BLUMENTHAL, Susan, *Health Diplomacy: A Prescription for Peace*, Huffington Post, November 19, 2007.

BRITO, Pedro E., "La cooperación internacional en salud, tendencias y dilemas en la era de la salud global", *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 40, núm. 1, "2014".

BROWN, Theodore, *et. al.,* The World Health Organization, and the transition from "international" to "global" public health. *American journal of public health*, vol. 96, no 1, "2006".

BUSS, Paulo Marchiori, LEAL, María do Carmo, "Saúde global e diplomacia da saúde", *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 25, núm, 12, 2009.

CENTROS PARA EL CONTROL Y LA PREVENCIÓN DE ENFERMEDADES, *Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS),* 30 de octubre de 2021.

CLINTON, Hilary, *The Global Health Initiative: The Next Phase of American Leadership in Health Around the World*, Statement by Secretary Clinton, Johns Hopkins University, 16 August 2010.

DE BOER, Gonnie y WEISGLAS, Frans, "Parliamentary Diplomacy", *The Hague Journal of Diplomacy*, La Haya, vol. 2, num. 1, 2007.

FEINSILVER, Julie, "Cincuenta años de diplomacia médica cubana: del idealismo al pragmatismo", *Estudios cubanos*, 2010.

FIDLER, David, "La globalización de la salud pública: los primeros 100 años de diplomacia sanitaria internacional", *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 79, 2001.

FIOTT, Daniel, "On the value of parliamentary diplomacy", *Madariaga*

Paper, vol. 4, num. 7, 2011.

FRANCO-GIRALDO, Álvaro; ÁLVAREZ-DARDET, Carlos, "Salud pública global: un desafío a los límites de la salud internacional a propósito de la epidemia de influenza humana A, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 25, núm. 6, 2009.

FRANCO-GIRALDO, Álvaro, "Salud global: una visión latinoamericana", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 39, 2016.

FRENK, Julio; CHACÓN, Fernando, *Bases conceptuales para la educación y la investigación en salud internacional*, Organización Panamericana de la Salud, Salud internacional, Un debate Norte-Sur, Washington, OPS.

GAUTTAM, Priya, *et. al.*, "COVID-19 y la diplomacia de salud global china: ¿oportunidad geopolítica para la hegemonía de China?", *Millennial Asia*, vol. 11, núm. 3, 2020.

GÓMEZ, Octavio; KHOSHNOOD, Babak, "La evolución de la salud internacional en el siglo XX", *Salud Pública de México*, vol. 33, núm. 4, 1991.

HEALTH DIPLOMATS, *Diplomacia en Salud Pública,* (12 de octubre de 2021).

HELD, David, Globalization, and cosmopolitan democracy", *Peace Review*, vol. 9, num. 3, 1997.

KAUL, Inge, FAUSTO, Michael, "Los bienes públicos mundiales y la salud: hacer avanzar la agenda", *Boletín de la Organización Mundial de la Salud* , vol. 79, 2001.

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, *La Interdependencia en La Política Mundial,* Buenos Aires: GEL, 1988.

KICKBUSCH, Ilona, SZABO, Martina Marianna Cassar, "Un nuevo espacio de gobernanza para la salud", *Acción sanitaria mundial*, vol. 7, núm. 1, 2014.

------ *et al.*, "Respondiendo a la COVID-19: un resurgimiento de la diplomacia en salud global", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 119, enero-abril de 2021.

------ *A Guide to Global Health Diplomacy: Better Health – Improved Global Solidarity – More Equity*, Ginebra, Graduate Institute of International and Development Studies, Global Health Center, 2021.

------ *Diplomacia sanitaria global: conceptos, cuestiones, actores, instrumentos, foros y casos*, Nueva York: Springer, 2013.

KRASNER, Stephen, "Causas estructurales y consecuencias de los regímenes: los regímenes como variables intervinientes", *Organización internacional*, vol. 36, núm. 2, 1982

LABONTÉ, Ronald, GAGNON, Michelle, "Enmarcando la salud y la política exterior: lecciones para la diplomacia sanitaria mundial", *Globalización y salud*, vol. 6, núm. 1, 2010.

LEE, Kelley, GOMEZ, Eduardo, "Brazil's ascendance: The soft power role of global health diplomacy", *European Business Review*, 2011.

LESEMANN, Fréderic, "Políticas Económicas y Políticas Sociales en FERREIRA, José Roberto, *et al.*, *Recapitulación y análisis de la Reunión de Quebec*, Organización Panamericana de la Salud, Salud internacional: un debate Norte Sur, Washington, OPS.

LOPRESPUB, *Diplomacia parlamentaria durante la pandemia COVID-19,* HillNotes Quick reads on Canadian topics, 14 de julio de 2020.

MANRIQUE GIL, Manuel, *Diplomacia en la salud global: promoción de la salud y poder inteligente*, Instituto de Salud Global Barcelona, (ISGlobal), documento de trabajo núm. 4, para el seminario de ISGlobal: Palau Macaya en Barcelona el 13 y 14 de septiembre de 2012.

MARRÓN, Theodore *et. al.*, "La Organización Mundial de la Salud y la transición de la salud pública "internacional" a la "global", *Revista estadounidense de salud pública*, vol. 96, núm. 1, 2000.

MATEOS JIMÉNEZ, Juan, "Actas de las conferencias sanitarias internacionales (1851-1938)", *Revista Española de Salud Pública*, vol. 79, núm. 3, 2005.

MCINNES, Colin, LEE, Kelley, "Salud, seguridad y política exterior", *Revista de estudios internacionales* , vol. 32, núm. 1, 2006.

MOL, Rajani*, et al.*, "India's Health Diplomacy as a Soft Power Tool towards Africa: Humanitarian and Geopolitical Analysis", *Journal of Asian and African Studies*, 2021.

MORGENTHAU, Hans, *Politics Amongst Nations: The Struggle for power and peace,* 6th ed., New York, McGraw-Hill Publishing

Company, 1985.

MURRAY, Christopher, *et. al., "The* Global Campaign for the Health MDGs: challenges, opportunities, and the imperative of shared learning", *The Lancet,* vol. 370, 2007.

NYE, Joseph, *The Future of Power*, New York, Public Affairs, 2011.

------ *Power in a global information age*, Nueva York: Routledge, 2004.

POTTER, Ian, "Mirando hacia atrás, mirando hacia el futuro: promoción de la salud: un desafío mundial", *Health Promotion International*, vol. 12, núm. 4, 1997.

ROMANO Silvina, LAJTMAN, Tamara, *Cumbre CELAC 2021: renovada apuesta por la integración latinoamericana,* 18 de septiembre de 2021.

ROVERE, Mario, In*ternational dimensions of health. In: Pan American Health Organization*, *International health: a NorthSouth debate,* Washington, OPS, 1992.

SÁNCHEZ VALLEJO, María Antonia, *Biden, en su primer discurso en la Asamblea de la ONU: No estamos buscando una nueva guerra fría*, El País, Nueva York, 21 de septiembre de 2021.

SANDBERG, Kristin Ingstad, *et al.,* "Health as foreign policy", *Tidsskrift for Den norske legeforening*, vol. 131, 2011.

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, *Sistema sanitario y política exterior en salud,* (28 de septiembre de 2021).

STEFAN Elbe, "Global Health Security: Towards the Medicalization of Security?", *Ponencia presentada en isa Annual Convention,* Nueva Orleans, 20 de febrero de 2010.

STEPHEN, Craig, DAIBES, Ibrahim, "Características definitorias de la práctica de la investigación en salud mundial: un examen de 14 equipos de investigación en salud mundial", *Acción sanitaria mundial*, vol. 3, núm.1, 2010.

TENDLER, Judith, *Inside foreign aid*, Johns Hopkins University Press, 1975.

TOBAR, Sebastián, *Organización Mundial de la Salud (OMS)*, Ministerio de Salud, Presidencia de la Nación Argentina- Organización Panamericana de la Salud, marzo de 2017.

TUDELA, José, "El parlamento en tiempos críticos", *CORTS, Anuari de Dret Parlamentari*, núm. 33, 2020.

VALLEJOS DE LA BARRA, Federico, *El rol de los Parlamentos en la orientación de las relaciones internacionales de los Estados y en los procedimientos de incorporación de los Tratados al orden jurídico interno, con especial atención al Congreso Nacional de Chile,* Curso de Derecho Internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano con la cooperación de la Secretaría General de la OEA, agosto de 1997.

VELJI, Anvar, BRYANT, John, "Salud global: significados en evolución", *Clínicas de Enfermedades Infecciosas*, vol. 25, núm. 2, 2011.

WILSON III, Ernest, "Poder duro, poder blando, poder inteligente", *Los canales de la Academia Estadounidense de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 616, núm. 1, 2008.

WINSLOW, C.-EA, "Los campos baldíos de la salud pública", *Science*, vol. 51, núm. 1306, 1920.

2. *Normativa nacional*

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, última reforma aplicada el 28 de mayo de 2021.

PROGRAMA SECTORIAL DERIVADO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 17 de agosto de 2020.

3. *Internet*

BBC NEWS MUNDO, *Estados Unidos se retira de la OMS: Trump notifica oficialmente a Naciones Unidas de la salida de su país,* 7 de julio 2020.

G20, *Sobre el G20,* (18 de octubre de 2021).

NOTICIAS ONU, *México en el Consejo de Seguridad: "Estaremos contra el uso de la fuerza,* 23 de junio de 2020.

------ *La CELAC aprueba un proyecto para reducir la dependencia externa en el sector de la salud,* 18 de septiembre 2021.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Resoluciones de la Asamblea General, (*19 de octubre de 2021).

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Cómo se financia la OMS,* (30 de noviembre de 2021).

------ *European Programme of Work, 2020-2025,* (12 de octubre de 2021).

------ *Servicios de salud pública,* (14 de septiembre de 2021).

------ *Constitución de la Organización Mundial de la Salud,* (12 de septiembre de 2021).

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Competencias esenciales en salud pública: un marco regional para las Américas*, Washington, OPS, 2013.

UNIÓN EUROPEA, *Papel del G7,* (28 de septiembre de 2021).

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Movilizar parlamentos en apoyo de la agenda de salud mundial,* Noticias breves IPU, 30 de mayo de 2017.

AGENDA LEGISLATIVA

Revista multi, inter y transdisciplinaria
del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias

AGENDA LEGISLATIVA

Núm. 2, marzo 2022, 262-308

MIGRACIÓN IRREGULAR EN TRÁNSITO Y CARAVANAS MIGRANTES: TENDENCIAS Y DESAFÍOS PARLAMENTARIOS PARA EL CONTROL MIGRATORIO

IRREGULAR MIGRATION IN TRANSIT AND MIGRANT CARAVANS: TRENDS AND PARLIAMENTARY CHALLENGES FOR IMMIGRATION CONTROL

Yasmín MARTÍNEZ CARREÓN[1]

RESUMEN: La presente investigación tiene como objetivo construir un escenario sobre las tendencias hacia el 2024 que puede presentar la migración que ingresa a México. El trabajo utilizó una metodología mixta: un análisis cuantitativo de estadísticas migratorias, y una metodología cualitativa y un método de análisis documental para construir las proyecciones para los próximos tres años. Se concluye que el flujo migratorio irregular que llega a México continuará hacia el 2024 bajo la modalidad de caravanas migrantes, que esta migración tendrá un carácter temporal, y que en su mayoría procederá de Centroamérica y del Caribe. Por ende, es un problema en el que se interrelacionan los escenarios tanto internacional como nacional, y que además presenta desafíos más allá del ámbito migratorio.

1 Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana.

Palabras clave: migración irregular, migración en tránsito, caravanas migrantes.

Abstract: This research aims to build a scenario on the immigration trends in Mexico towards 2024. The study used a combined methodology: a quantitative statistic analysis, and a qualitative methodology with a document analysisi method, in order to build projections for the next three years. The research that the irregular immigration that arrives in Mexico will continue towards 2024 under the modality of migrant caravans; this immigration will be temporary, and most of it will come from Central America and the Caribbean. Therefore, it is a problem in which both the international and national scenarios are interrelated, and which also presents challenges beyond the migratory sphere.

Keywords: irregular migration, transit migration, migrant caravans.

Sumario: I. *Introducción*. II. *Marco teórico metodológico*. III. *México como país de tránsito y el fenómeno de las caravanas migrantes*. IV. *Discusión de resultados*. V. *Tendencias y previsiones del flujo migratorio irregular*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La cuestión migratoria ha sido uno de los asuntos prioritarios en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos durante décadas. Anteriormente, la problemática se centraba en la migración mexicana indocumentada hacia Estados Unidos; sin embargo, las tendencias migratorias en la región han cambiado en los últimos 10 años. Al menos desde 2014, México se ha convertido en un país de tránsito principalmente para los migrantes centroamericanos (provenientes de Guatemala,

Honduras, y El Salvador) que buscan llegar a Estados Unidos, y que han superado al número de mexicanos que ingresa a este país. Este fenómeno ha transformado en consecuencia el enfoque con respecto al control migratorio, tanto en la relación bilateral México-Estados Unidos, como en la dinámica regional.

Esta investigación tiene como objetivo construir un escenario general sobre las tendencias y proyecciones con respecto a los flujos migratorios irregulares que ingresan al país hacia el 2024. Lo anterior con la finalidad de presentar a las y los legisladores información objetiva, pertinente, y actualizada en cuanto al desarrollo del problema migratorio, de manera que puedan tomar decisiones encaminadas a resolver este problema, tanto en su ámbito transnacional como en el impacto que este tiene a nivel nacional.

En este sentido, la agenda legislativa en materia de diplomacia parlamentaria establece como asunto prioritario a la migración internacional, dando especial seguimiento a la política mexicana de asilo y refugio, así como a la movilidad ordenada y segura, en concordancia con el respeto a los derechos humanos,[2] por lo que esta investigación es relevante para las actividades de diplomacia parlamentaria de la Cámara. Además de la dimensión internacional de esta problemática, el flujo migratorio irregular tiene un impacto en asuntos locales, que también son prioridad en las agendas legislativas de los distintos grupos parlamentarios, tales como vivienda, salud, trabajo, seguridad pública, y derechos humanos.

Este trabajo formula como hipótesis que la migración irregular en tránsito (con Estados Unidos como destino), proveniente principalmente de América Central y del Caribe, es un fenómeno que continuará en los próximos años, así como su modalidad de migración en caravana. Por consiguiente, la estrategia de México debe considerar los desafíos que presentan estos factores: a) que se trata de una migración temporal; b) que los migrantes viajan en caravanas muy numerosas; c) que la

2 *Cfr*. JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, Agenda de diplomacia parlamentaria, LXV legislatura, primer año, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5868-X, 14 de septiembre de 2021, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/09/asun_4217470_20210914_1631658758.pdf.

migración es causada por los problemas estructurales de los países de origen. Lo anterior plantea la importancia de tomar decisiones tanto en materia de cooperación regional, como acciones orientadas a enfrentar problemas domésticos derivados de la presencia de los migrantes en tránsito.

Para alcanzar los objetivos de investigación se realizó un análisis de las estadísticas migratorias recopiladas por la Secretaría de Gobernación en el período de enero a septiembre de 2021, el cual se articuló con la literatura existente con respecto a las caravanas migrantes y la migración en tránsito en México. A partir de este análisis, se identificaron las posibles tendencias en cuanto a los flujos migratorios hacia el 2024.

II. MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO

1. *Teoría del juego a dos niveles*

Esta investigación se realizó a partir de la teoría del juego a dos niveles de Robert D. Putnam, ya que este marco analítico permite trabajar, tanto con el nivel internacional o sistémico, como con el nivel nacional o doméstico, así como examinar las interacciones entre ambos. Putnam considera que las relaciones internacionales y la política doméstica están usualmente enredadas.[3] Esto quiere decir que las interacciones no van siempre en un solo sentido, y no son procesos causales lineales. Por ende, el interés del análisis no radica en comprender si la política doméstica tiene un impacto en la política exterior o viceversa, ya que para Putnam la influencia ocurre en ambas direcciones, sino en cuándo y cómo se presentan estas interacciones:[4] en una interacción internacional entran en juego los factores domésticos de todos los actores involucrados, los cuales influencian el escenario internacional, el cual a su vez repercute en el ámbito doméstico de estos actores. En el

3 *Cfr*. PUTNAM, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm 3, 1988, p. 430.

4 *Cfr*. *Idem*.

marco de esta investigación la teoría del juego a dos niveles permite articular el contexto político, económico, y social de los países centroamericanos que tiene como consecuencia la expulsión de migrantes, con las estrategias migratorias de México y Estados Unidos en un nivel nacional, así como la interacción regional que se produce a raíz de esta problemática y de las distintas estrategias domésticas para hacer frente a este fenómeno migratorio.

2. *La migración como fenómeno demográfico*

Para comprender el fenómeno que nos ocupa, es necesario establecer previamente una serie de definiciones, comenzando por lo que entendemos por migración:

> La migración, o movilidad espacial, es el tercer fenómeno demográfico [...] Una migración puede definirse como un cambio de residencia (se considera residencia como el domicilio habitual de un individuo) [...] Además de esta referencia al tiempo, la migración implica una referencia al espacio.[5]

Dentro de este fenómeno demográfico se encuentra la migración internacional, la cual, de acuerdo con Andrew Hinde, *implica un traslado de un país a otro*,[6] es decir, el cruce de fronteras estatales delimitadas. Dentro de la migración internacional es posible identificar la migración irregular, la cual puede definirse como: *presencia en el territorio de un Estado, de un nacional de un tercer país que no cumple, o ya no cumple, con las condiciones de entrada, estancia, o residencia en ese Estado*.[7] Es importante resaltar que ningún ser humano puede ser calificado de ilegal, o clandestino. En este caso, lo que se califica como irregular es el estatus migratorio, y no la persona en sí misma.[8]

5 VANDESCHRICK, Christophe, *Analyse démographique*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2004, p. 116.
6 HINDE, Andrew, *Demographic methods*, Londres, Edward Arnold London, 1998, p. 191.
7 AMBROSINI, Maurizio, *Irregular migration and invisible welfare*, Londres, Springer, 2016, p. 4.
8 *Cfr. Idem.*

De manera adicional, dentro de la migración irregular se encuentra la migración en tránsito. Si bien no existe una definición universal de este fenómeno, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) lo entiende como la estancia temporal de los migrantes en uno o varios países, con objeto de llegar a otro destino definitivo.[9]

En el caso de México, desde el año 2014 el país se ha ido transformando de ser un país expulsor de migrantes, a un país de tránsito, principalmente –aunque no exclusivamente– para aquellos migrantes provenientes de los países del Triángulo del Norte –Honduras, Guatemala, y El Salvador– que buscan llegar a Estados Unidos.[10] Este cambio ha influido a su vez en la dinámica regional entre México, Estados Unidos, y los países de Centroamérica, lo cual involucra asimismo nuevos procesos, y, por ende, nuevos desafíos.

3. *Metodología*

Este estudio se llevó a cabo a partir de una metodología mixta. En primer lugar, se utilizó un enfoque cuantitativo para analizar las estadísticas migratorias recopiladas por la Secretaría de Gobernación en el periodo de enero a septiembre de 2021. Para este fin, se utilizó como fuente primaria el Boletín mensual de estadísticas migratorias 2021.[11] Es importante destacar que la información que se presenta en este boletín es de carácter preliminar, ya que al momento de su elaboración existían casos particulares todavía en revisión.

Esta información primaria se empleó para atender el primer objetivo de esta investigación: identificar las dinámicas migratorias regionales en el periodo comprendido de enero a septiembre de 2021, particularmente

9 *Cfr*. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Situación de los migrantes en Tránsito*, Reporte A/HRC/31/35, p. 4.

10 *Cfr*. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump", *Reporte International Crisis Group,* Bruselas, núm. 66, 2018, p. 2.

11 *Véase*, UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS, *Boletín estadístico anual 2021,* (03 de octubre de 2021), http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Cuadros-BOLETIN?Anual=2021.

en lo que se refiere a la migración irregular y en tránsito. A tal efecto, se consideraron los datos correspondientes a los siguientes subtemas: a) Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH)[12] emitidas, según continente, país de nacionalidad, sexo y motivo de estancia, enero-septiembre de 2021; b) eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria,[13] según continente y país de nacionalidad; c) eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según grupos de edad, condición de viaje y sexo; d) eventos de menores presentados ante la autoridad migratoria, según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo; e) eventos de extranjeros devueltos[14] por la autoridad migratoria mexicana, según continente, país de nacionalidad y tipo de resolución; f) eventos de retorno asistido de centroamericanos, según país de nacionalidad y sexo; g) eventos de extranjeros no sujetos a devolución,[15] según alternativa de salida, continente y país de nacionalidad, enero-septiembre de 2021, y; i) acciones de protección a migrantes efectuadas por los Grupos Beta.

Es importante subrayar que este trabajo estadístico es un estudio exploratorio, y, por ende, presenta limitaciones. En primer lugar, el período de tiempo que se analizó es restringido, lo que permite únicamente una visión parcial de las tendencias migratorias regionales. Para tener un acercamiento más preciso sería necesario comparar la información del 2021 con la de años anteriores; no obstante, dado que el Boletín Mensual de 2021 presenta estadísticas preliminares (y el año aún no ha concluido), no es posible realizar una comparación oportuna con respecto a estadísticas previas.

Asimismo, estas estadísticas solamente permiten tener un acerca-

12 En términos del artículo 52, Fracción V de la Ley de Migración; artículo 137 de su Reglamento, así como de lo dispuesto en los *Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios*.

13 La información se refiere a eventos de migrantes ingresados en las estaciones migratorias del INM bajo el procedimiento administrativo de presentación por no acreditar su situación migratoria, según lo previsto en los artículos 99, 112 y 113 de la Ley de Migración y del artículo 222 de su Reglamento.

14 La información incluye a extranjeros deportados y de retorno asistido, así como menores de retorno asistido.

15 La información se refiere a eventos de migrantes extranjeros a quienes se les otorgó una opción de salida diferente a la deportación, retorno asistido o expulsión, según lo previsto en el artículo 111 de la Ley de Migración y 240 de su Reglamento.

miento parcial a la migración irregular y en tránsito que ingresa a territorio mexicano, ya que, por su mismo carácter irregular, no existen datos concretos sobre el total de migrantes que ingresan de esta manera a México. Por último, estas tendencias reflejan solamente las acciones de la autoridad mexicana ante la migración irregular en el país; para tener una aproximación más completa al escenario regional sería necesario realizar un análisis similar con estadísticas de Estados Unidos –migrantes que ingresan a este país de forma irregular, o que buscan obtener el estatus de asilo– y de los países de América Central –migrantes devueltos o en tránsito–. Estas líneas de trabajo son susceptibles de ser examinadas en futuras investigaciones del área.

En un segundo momento, la investigación utilizó una metodología cualitativa y un método analítico-documental para establecer las tendencias de los flujos migratorios irregulares y en tránsito en el periodo 2021-2024, y, en consecuencia, identificar los retos y desafíos concretos que presenta la problemática migratoria para LXV legislatura.

III. MÉXICO COMO PAÍS DE TRÁNSITO Y EL FENÓMENO DE LAS CARAVANAS MIGRANTES

Al menos desde 2014, *el número de mexicanos que salen de Estados Unidos ha superado al número de mexicanos que llegan, en parte debido a que la cifra total de mexicanos que se dirigen hacia el norte ha caído a mínimos históricos*.[16] De igual manera, durante este mismo periodo, *el número de centroamericanos que llegaron a Estados Unidos superó al número de mexicanos*.[17] En la *última década*, el número de migrantes centroamericanos de Guatemala, El Salvador y Honduras que huyen de sus países de origen ha alcanzado cifras récord. La situación sociopolítica por la que atraviesan estos países, la cual incluye violencia relacionada con el crimen organizado y pandillas, corrupción

16 GONZALEZ-BARRERA, Ana, "More Mexicans leaving tan coming to the U.S.", *Pew Research Center Report*, Washington D.C., 19 de noviembre de 2015, https://www.pewresearch.org/hispanic/2015/11/19/more-mexicans-leaving-than-coming-to-the-u-s/.

17 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, p. 4.

política, pobreza incesante, secuestros y extorsiones, ha sido descrita como una *crisis de refugiados* invisible, al compararla con lo que sucede en otras partes del mundo.[18]

Como reflejan las cifras de centroamericanos que ingresan de manera irregular a Estados Unidos,[19] la mayor parte de estos migrantes tienen como destino final este país; lo anterior coincide con los datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), quien establece que Estados Unidos sigue siendo el principal país de destino de los migrantes irregulares provenientes de Mesoamérica.[20] De esta manera, aunado a la disminución de mexicanos que buscan ingresar a Estados Unidos, México se ha transformado de un país expulsor de migrantes a un país de tránsito. Lo anterior provocó que fuera necesario un nuevo enfoque entre México y Estados Unidos en materia migratoria, el cual considerará esta nueva dinámica y la importancia de la cooperación regional.

Por otra parte, desde el inicio de este éxodo masivo de centroamericanos, se evidenciaron los peligros a los que se enfrentaban estos migrantes en su tránsito por México, como lo mencionan Adriana Ortega y Luis Morales:

> En 2010, la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, evidenció las convergencias entre las rutas migratorias y de narcotráfico. Y, a partir de entonces, la prensa y defensores de derechos humanos en México reportan sistemáticamente los crímenes contra migrantes y la violencia en su contra, además de graves violaciones a derechos humanos, por parte de las autoridades.[21]

El párrafo anterior muestra que los migrantes centroamericanos se enfrentan a una serie de dificultades en su búsqueda para llegar a Es-

18 *Cfr*. ANGULO-PASEL, Carla, "The politics of temporary protection schemes: the role of Mexico's TVRH in reproducing precarity among Central American migrants", *Journal of Politics in Latin America*, Hamburgo, núm. 0, 2021, p. 2.

19 *Cfr*. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.,* p. 4.

20 *Cfr*. ANGULO-PASEL, Carla, *op. cit.,* p. 6.

21 ORTEGA RAMÍREZ, Adriana Sletza y MORALES GÁMEZ, Luis Miguel, "(In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, vol. 15, núm. 47, enero-junio 2021, p. 159.

tados Unidos, más allá de los controles fronterizos, como lo explican Eduardo Torre Cantalapiedra y Dulce María Mariscal:

> Los migrantes procedentes del Triángulo del Norte no solo afrontan el cruce de las fronteras entre Guatemala y México y entre México y Estados Unidos, sino que a lo largo del territorio mexicano deben lidiar con la denominada frontera vertical; esta última se compone de los puntos de control desplegados por las autoridades mexicanas y de la presencia de delincuencia organizada que pretende sacar provecho de los migrantes que se movilizan en condiciones y bajo circunstancias que los hacen vulnerables.[22]

Ante las dificultades que presentaba para los migrantes el tránsito por México, así como el creciente control migratorio, tanto en la frontera sur del país como en las tradicionales rutas migratorias a través del territorio, surgieron las *caravanas migrantes* como una nueva forma de movilidad y supervivencia.[23] Para las autoras Amarela Varela y Lisa McLean la migración en la modalidad de caravana, además de una forma novedosa de transmigración, es un ejercicio de autodefensa migrante, una insurrección a los controles fronterizos.[24] Como tal, las caravanas son un fenómeno con una importante potencia política, tanto en la dimensión nacional como internacional.

El viaje bajo la modalidad de caravana proporciona asimismo ciertas ventajas para los migrantes en el ámbito personal. En primer lugar, se encuentra la cuestión del acompañamiento el cual puede constituirse en una táctica estratégica fundamental en términos de recursos materiales —dinero, alimentos—, información —especialmente, orientación espacial y saberes sobre el viaje—, apoyo emocional y la protección

22 TORRE CANTALAPIEDRA, Eduardo y MARISCAL NAVA, Dulce María, "Batallando con fronteras: estrategias migratorias en tránsito de participantes de caravanas migrantes", *Estudios Fronterizos*, México, vol. 21, 2020, p. 3.

23*Cfr*. SALAZAR ARAYA, Sergio, "Las caravanas migrantes como estrategias de movilidad", Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, México, vol. XIV, núm. 27, 2019, p. 113.

24 *Cfr*. VARELA HUERTA, Amarela y MCLEAN, Lisa, "Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 122, p. 165.

que puede ofrecer el acompañante; las mujeres y los menores de edad buscan con mayor frecuencia viajar acompañados en tanto se trata de grupos más vulnerables.[25] En segundo lugar, el viaje en caravana les permite acceder más fácilmente a documentos migratorios (tales como la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias que otorga el gobierno mexicano) y a solicitar asilo ante las autoridades de Estados Unidos.[26] De igual manera, al unirse a la caravana los migrantes tienen mayores posibilidades de apoyarse en las redes de albergues a lo largo del camino, evitar acudir al servicio de coyotaje, y, como se mencionó, protegerse de la delincuencia.[27] Estas ventajas explican el hecho de que las caravanas migrantes se hayan consolidado como fenómeno migratorio.

Si bien la movilidad a través de caravanas no es un fenómeno inédito, la novedad es la representación y atención que se les ha prestado, además del volumen de estas.[28] La primera *gran caravana migrante*[29] partió desde San pedro Sula, Honduras, el 13 de octubre de 2018, con el objetivo de que todos sus integrantes cruzaran juntos Centroamérica y México para llegar a Estados Unidos. El objetivo de esta caravana no solo era pasar por territorio mexicano en busca de llegar a Estados Unidos, sino visibilizarse y acompañarse en esta difícil travesía, para autoprotegerse,[30] como también lo afirman Araya, Huerta y Mclean.[31] A medida que esta caravana avanzaba hacia el norte, se integraron otros migrantes, y *para el mes de noviembre de 2018, cuando la caravana alcanzó la Ciudad de México, se reportaban alrededor de quince mil personas viajando con esta*.[32]

Además de la protección que les proporcionaba la caravana, los migrantes vieron en ella una posibilidad de atravesar más fácilmente

25 *Cfr*. TORRE CANTALAPIEDRA, Eduardo y MARISCAL NAVA, Dulce María, *op. cit.*, p. 7.

26 *Cfr*. *Idem*.

27 *Cfr*. *Ibidem*, p. 8.

28 *Cfr*. VARELA HUERTA, Amarela y MCLEAN, Lisa, *op. cit.*, pp. 164-167.

29 De acuerdo con la definición empleada por los medios de comunicación del momento. TORRE CANTALAPIEDRA, Eduardo y MARISCAL NAVA, Dulce María, *op. cit.*, p. 7.

30 *Cfr*. ORTEGA RAMÍREZ, Adriana Sletza y MORALES GÁMEZ, Luis Miguel, *op. cit.*, p. 160.

31 *Cfr*. SALAZAR ARAYA, Sergio, *op. cit.*, p. 113; VARELA HUERTA, Amarela y MCLEAN, Lisa, *op. cit.*, pp. 164-167.

32 ORTEGA RAMÍREZ, Adriana Sletza y MORALES GÁMEZ, Luis Miguel, *op. cit.*, p. 160.

los controles fronterizos (incluyendo la llamada frontera vertical), y de crear una presión política en materia de asilo ante el discurso y las políticas migratorias establecidas por el presidente de Estados Unidos, Donald Trump. En este sentido, es importante destacar el contexto en el que se desarrolló este fenómeno.

Por un lado, las caravanas migrantes que se presentaron entre octubre de 2018 y enero de 2019 coincidieron con la transición entre el gobierno de Enrique Peña Nieto y el gobierno de Andrés Manuel López Obrador[33] lo cual implicó también una transición en el enfoque de la política migratoria mexicana, buscando crear una estrategia más orientada hacia la protección de los derechos humanos de los migrantes,[34] pero teniendo que enfrentarse además a las agresivas políticas del gobierno de Trump.

En este aspecto, el enfoque del gobierno estadounidense estableció enormes obstáculos tanto para los migrantes, como para el mismo gobierno mexicano. Un primer ejemplo, fue la orden ejecutiva *seguridad fronteriza y mejoras en el control de la inmigración* publicada el 25 de enero de 2017, a través de la cual Estados Unidos propuso de manera unilateral (sin consultar con el gobierno mexicano) que aquellos migrantes que intentaran ingresar a su territorio serían deportados territorio contiguo al territorio del que llegaron, principalmente en México, donde deberían esperar a la espera de un procedimiento formal de expulsión.[35] Esto trajo como consecuencia que varios solicitantes de asilo se quedaran varados en las ciudades fronterizas de México (principalmente Tijuana y Mexicali) hasta que Estados Unidos procesara sus solicitudes, incrementando las dificultades de las autoridades mexicanas para gestionar la problemática.

Un segundo ejemplo fue la amenaza de Trump, en marzo de 2019, de cerrar las fronteras entre Estados Unidos y México, así como de incrementar aranceles a los productos mexicanos si México no con-

33 *Cfr. Idem.*

34 *Cfr.* CALVA SÁNCHEZ, Luis Enrique y TORRE CANTALAPIEDRA, Eduardo, "Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador", *Norteamérica,* México, vol. 15, núm. 2, julio-diciembre 2020, p. 166.

35 *Cfr.* INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.,* p. 26.

trolaba la migración. Ante estas amenazas, y en el marco del proceso de ratificación del tratado comercial T-MEC, México aceptó en junio de 2019 un acuerdo conjunto en el que se comprometió a tomar medidas para reducir la migración irregular, entre ellas desplegar la Guardia Nacional en la frontera sur.[36]

En resumen, el contexto migratorio regional para enero de 2021 estaba caracterizado por: 1) una nueva modalidad de migración en tránsito, las caravanas migrantes, la cual implica nuevos desafíos para las autoridades mexicanas; 2) una política migratoria agresiva por parte del gobierno de Estados Unidos, la cual además tenía como objetivo que México asumiera el compromiso de detener y gestionar el flujo migratorio antes de que llegara a la frontera con Estados Unidos; 3) una política migratoria del gobierno mexicano que buscaba conciliar las presiones de control migratorio por parte de Estados Unidos con un enfoque orientado hacia la protección de los derechos humanos de los migrantes en tránsito. A este escenario se sumaron además los desafíos consecuencia de la pandemia por COVID-19.

En esta coyuntura, el cambio de gobierno en Estados Unidos, en enero de 2021, trajo consigo muchas expectativas. Por un lado, en lo que respecta a los posibles cambios en la política migratoria de este país, y, por otra parte, en lo que se refiere a las posibilidades de cooperación tanto con México, como con los países del triángulo del norte, para hacer frente a esta problemática desde una perspectiva regional. En este sentido, es fundamental determinar las actualizaciones de los flujos migratorios, así como identificar los cambios y continuidades en las políticas migratorias regionales, con la finalidad de establecer las posibles tendencias en materia migratoria para los próximos tres años.

1. *Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias*

Ante los peligros que enfrentaban los migrantes en su tránsito por México, y particularmente después de la masacre de San Fernando, la Ley

36 *Cfr.* CALVA SÁNCHEZ, Luis Enrique y TORRE CANTALAPIEDRA, Eduardo, *op. cit.*, p. 168.

de Migración de 2011 estableció en su artículo 55, fracción V, el estatus de visitante por razones humanitarias. De acuerdo con esta ley, la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) puede otorgarse en tres supuestos:[37]

i. Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional. Se considerará ofendido o víctima a la persona que sea el sujeto pasivo de la conducta delictiva, y se le permitirá permanecer en el país hasta que concluya el proceso.
ii. Ser niña, niño o adolescente migrante. A los acompañantes de los menores también se les puede extender este estatus.
iii. Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria.

Es importante destacar que el estatus de visitante por razones humanitarias es distinto de lo que generalmente se entiende como visa humanitaria ya que es mucho más amplio. La mayoría de las visas humanitarias se concentran en las violaciones de derechos humanos que ocurrieron mientras los migrantes se encontraban en su país de origen, o en las razones que tuvieron para huir de su país (persecución, violencia).[38] Lo anterior se refiere solamente al tercer supuesto de la fracción V del artículo 55 de la ley de migración, por lo que los requisitos para obtener una TVRH también comprenden la situación de los migrantes en México (ser víctima de un delito; ser menor de edad), independientemente de lo que haya sucedido en su país de origen. Por lo tanto, los migrantes que solicitan una TVRH no necesariamente buscan obtener la condición de asilado o de refugiado para establecerse en México, ya que, para la mayoría de ellos, el destino final es Estados Unidos.

37 Ley de Migración, artículo 55 (03 de octubre de 2021), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf.

38 *Cfr.* ANGULO-PASEL, Carla, *op. cit.*, p. 6.

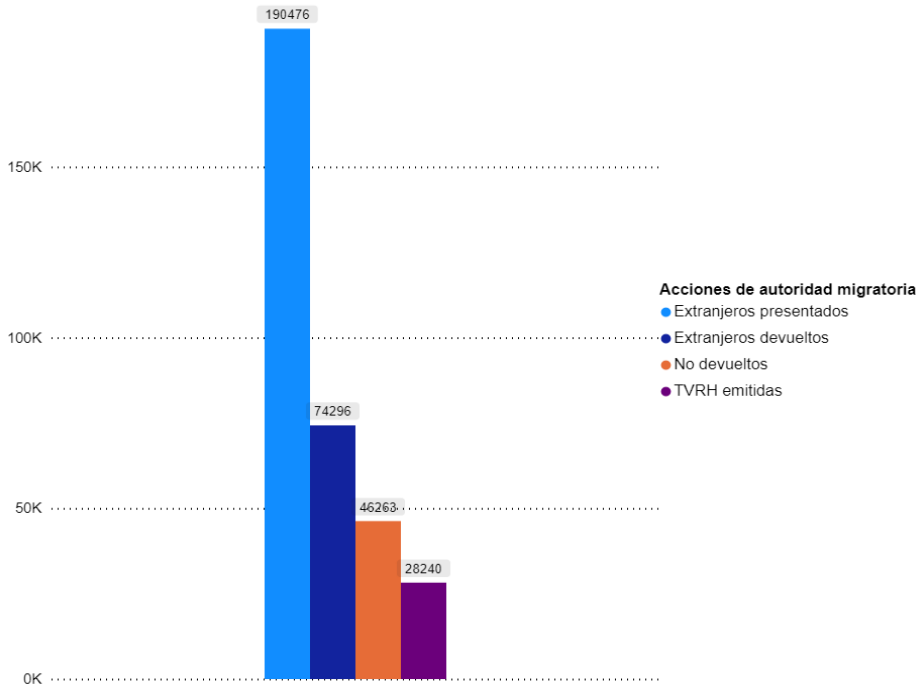
IV. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados del análisis de las estadísticas recuperadas del Boletín mensual de estadísticas migratorias 2021, los cuales se muestran a través de visualizaciones gráficas. Como ya se mencionó, el objetivo de este análisis estadístico es identificar los patrones que siguieron los flujos migratorios entre enero y septiembre de 2021, de manera que sea posible anticipar las tendencias migratorias hacia el 2024.

1. *Migrantes presentados ante la autoridad migratoria*

La *Gráfica 1* presenta un panorama general de la migración irregular que ingresó a territorio mexicano en el período antes señalado, así como las acciones de la autoridad migratoria, es decir, el Instituto Nacional de Migración (INM), con respecto a este flujo. En tanto no existe un registro de todos los migrantes que ingresan de manera irregular a México, por el mismo carácter irregular de la migración, la categoría más pertinente para establecer una aproximación de los migrantes irregulares en el país es el número de migrantes presentados ante el INM.

Gráfica 1. Número de extranjeros ante autoridad migratoria, según el tipo de acción del INM, enero-septiembre 2021



Fuente: Elaboración propia.[39]

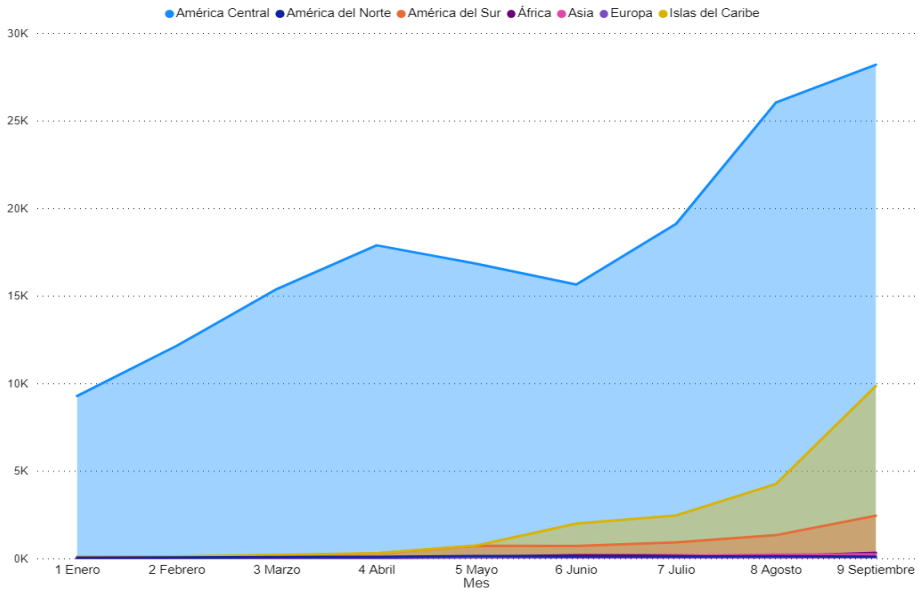
En este caso, la *Gráfica 1* muestra que un total de 190,476 migrantes irregulares fueron presentados ante el INM entre enero y septiembre de 2021. De este total, un 39% (74,296) fueron devueltos a su país de origen –mediante deportación o retorno asistido–; un 24.3% (46,263) no fueron sujetos a devolución –se les entrego oficio de salida, fueron sujetos a trámite de regularización migratoria, o cubrieron requisitos para solicitar la condición de refugiado–; por último, un 14.8% de los migrantes presentados accedió a una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH). Lo anterior refleja que la mayor parte de los migrantes presentados fueron

39 Se elaboró con datos recuperados de UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS, *Boletín estadístico anual 2021*, (03 de octubre de 2021), http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2021.

devueltos, y solamente un menor porcentaje accedió a las TVRH, aun cuando, como lo mencionaban Sánchez y Cantalapiedra,[40] los medios de comunicación ponen mayor énfasis en aquellos migrantes TVRH.

Es importante destacar que la suma de los migrantes devueltos, los no sujetos a devolución, y los acreedores a una TVRH no corresponde al total de migrantes presentados ante el INM. Lo anterior debido a que, para cada uno de los trámites mencionados, existen todavía casos en revisión que no fueron considerados en las estadísticas. No obstante, estas cifras ofrecen un panorama general de las acciones llevadas a cabo por el INM.

Gráfica 2. Número de migrantes presentados ante el INM por región de origen, enero-septiembre 2021



Fuente: Elaboración propia.[41]

40 *Cfr*. CALVA SÁNCHEZ, Luis Enrique y TORRE CANTALAPIEDRA, Eduardo, *op. cit.,* p. 166.

41 Se elaboró con datos recuperados de UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS, *Boletín estadístico anual 2021...op. cit.*

Para tener un acercamiento al comportamiento de los flujos migratorios irregulares en el país, la *Gráfica 2* muestra el número de migrantes presentados cada mes (de enero a septiembre de 2021) divididos por región de origen. El primer elemento que destaca al observar la *Gráfica 2* es que la gran mayoría de los migrantes provenían de la región de América Central. De acuerdo con la información presentada por el INM, esta región comprende los siguientes países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá. Este flujo migratorio centroamericano fue creciendo en los primeros cuatro meses del año, disminuyendo parcialmente entre mayo y junio –aunque sin retroceder a los niveles del mes de enero–, y creciendo exponencialmente entre junio y septiembre. En función de lo anterior es posible inferir que el flujo de migrantes irregulares provenientes de Centroamérica continuará siendo significativo en los próximos meses, por lo que la estrategia migratoria debe enfocarse en esta región.

Además de la migración centroamericana, la *Gráfica 2* muestra un incremento, específicamente a partir del mes de mayo, de los migrantes provenientes de la región del Caribe, con un pico notable a partir del mes de agosto. Al revisar más a fondo las estadísticas correspondientes a esta región destaca el caso de Haití, ya que el 57% de los migrantes provenientes del Caribe eran ciudadanos de este país. Estas cifras coinciden con la coyuntura sociopolítica de la isla: en primer lugar, el 7 de julio de 2021 el presidente Jovenel Moïse fue asesinado, intensificando el clima de inestabilidad política que ya se vivía; posteriormente, *el 14 de agosto, un terremoto de 7.2 grados sacudió el país, dejando a una gran parte de la población en condiciones de vulnerabilidad,*[42] forzándolos a buscar mejores condiciones para ellos y sus familias.

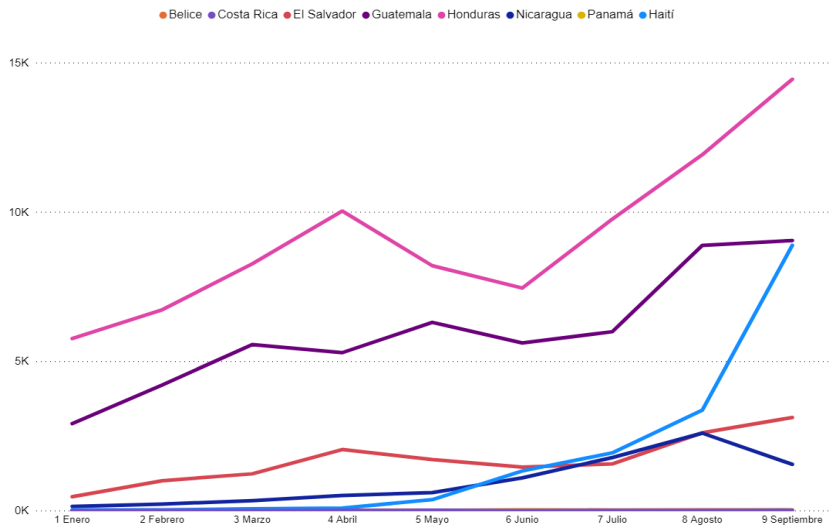
Una tercera región que se observa en la *Gráfica 2* es América del Sur, con una trayectoria muy similar a la de las Islas del Caribe –aumento del flujo migratorio a partir del mes de mayo–, aunque en una proporción mucho menor. Esta correspondencia puede explicarse en

42 BBC NEWS MUNDO, *Las razones detrás del éxodo de haitianos hacia América Latina y Estados Unidos*, BBC News, 01 de octubre de 2021, https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58763835.

función de las caravanas migrantes, ya que es probable que varios migrantes sudamericanos hayan aprovechado las caravanas de haitianos (y centroamericanos) para realizar con mayor seguridad su recorrido hacia el norte. Por último, importa mencionar que la migración irregular proveniente de las regiones de América del Norte, África, Asia, y Europa no fue significativa durante el 2021.

Dado que la gran mayoría de los migrantes irregulares provienen de la región de América Central, la *Gráfica 3* presenta el número de migrantes presentados divididos por país de origen. Esta gráfica incluye también el caso específico de Haití, ya que en tanto no se resuelva la situación por la que atraviesa el país, es muy probable que sus ciudadanos continúen emigrando.

Gráfica 3. Número de migrantes presentados por país de Centroamérica, y Haití, enero-septiembre 2021



Fuente: Elaboración propia.[43]

43 Se elaboró con datos recuperados de UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS, *Boletín estadístico anual 2021...op. cit.*

En primer lugar, la gráfica muestra que no todos los países de América central son expulsores de migrantes: los flujos migratorios provenientes de Belice, Costa Rica, y Panamá no fueron relevantes en el periodo estudiado. En este sentido, los resultados del análisis coinciden con la literatura revisada[44] en tanto los principales países de origen de los migrantes irregulares son los Guatemala, Honduras, y El Salvador, aunque también la migración proveniente de Nicaragua es considerable.

La *Gráfica 3* muestra además que el mayor número de migrantes irregulares proviene de Honduras, con una cifra notablemente por encima del resto de los países considerados. Asimismo, la migración hondureña mantuvo una escalada constante durante el año, incrementándose de forma exponencial a partir del mes de junio. Al comparar esta trayectoria con la de la región de América Central de la *Gráfica 2* es posible determinar que el flujo migratorio centroamericano que ingresa a México está dictado en gran medida por la migración proveniente de Honduras.

Por consiguiente, es indispensable considerar estrategias de cooperación regional que no se enfoquen solamente en el control migratorio como cuestión de seguridad, sino que involucren alternativas para hacer frente a los problemas estructurales que enfrenta Honduras. En tanto estos problemas no sean abordados, es muy poco probable que la migración proveniente de este país disminuya en el futuro inmediato, por lo que es posible determinar que México seguirá enfrentándose a flujos migratorios constantes provenientes de Honduras en los próximos tres años.

La *Gráfica 3* muestra que también la migración irregular proveniente de Guatemala es considerable. En este caso, el alto flujo migratorio puede explicarse por el hecho de que Guatemala comparte frontera con México, por lo que el trayecto para los migrantes es mucho menor que desde El Salvador o desde Honduras.

Asimismo, la *Gráfica 3* ilustra que las trayectorias migratorias (de

44 *Cfr.* INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, p.4, TORRE CANTALAPIEDRA, Eduardo y MARISCAL NAVA, Dulce María, *op. cit.*, p. 3, SALAZAR ARAYA, Sergio, *op. cit.*, p. 113.

enero a septiembre) de Honduras, Guatemala, y El Salvador siguen un patrón muy similar. Lo anterior puede explicarse a través del fenómeno de las caravanas migrantes. Como ya se mencionó, algunas de las caravanas más numerosas tuvieron su origen en Honduras;[45] en este sentido, los migrantes salvadoreños y guatemaltecos pueden aprovechar estas caravanas y unirse a ellas, de manera que puedan efectuar su recorrido con mayor seguridad, y con mayores posibilidades de alcanzar la frontera con Estados Unidos, que si viajaran de manera independiente. En función de lo anterior, es muy probable que el fenómeno de las caravanas migrantes continúe en los próximos años al ser una opción beneficiosa para los migrantes.

Por último, esta gráfica refleja la evolución de la migración irregular haitiana durante el 2021. Esta superó desde el mes de julio a aquella proveniente de El Salvador y de Nicaragua, y hacia septiembre alcanzó el mismo nivel que la migración guatemalteca. Por lo tanto, es posible establecer que mientras la crisis sociopolítica de Haití no se resuelva, el flujo migratorio continuará en los próximos meses, si no al alza, al menos de manera constante. Por otro lado, debido a que esta migración responde a una coyuntura específica (crisis política y terremoto) es difícil proyectar si el flujo migratorio se mantendrá en el largo plazo.

2. Menores de edad presentados ante la autoridad migratoria

Las condiciones estructurales a las que se enfrentan los países del Triángulo del Norte también han reconfigurado el escenario migratorio regional, ya que *la desigualdad económica, la violencia, y el deterioro de las condiciones de vida, han fracturado a estas sociedades expulsoras.*[46] A este respecto, Valentina Glockner establece que:

> Esta ruptura ha tenido además un fuerte impacto en la reproducción de las estructuras e instituciones sociales que sostienen a la niñez:

45 *Cfr*. VARELA HUERTA, Amarela y MCLEAN, Lisa, *op. cit*., p. 167.

46 GLOCKNER, Valentina, "Niñez Migrante", en CEJA, Ireri *et al.* (coords.), *Migración,* México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2021, p. 42.

> la familia, la escuela, los espacios recreativos, los programas de protección estatal, etc. Frente a esto, la migración se ha convertido en una estrategia de reproducción social, cultural y económica, económica de tal importancia que salir del lugar de origen se ha vuelto "el destino" ineludible para millones de niños y jóvenes.[47]

En consecuencia, el perfil de los migrantes se ha transformado en los últimos años, y cada vez hay más menores de edad (menores de 18 años), acompañados y no acompañados, transitando desde Centroamérica con el objetivo de llegar a Estados Unidos. De acuerdo con las cifras de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, e*l número de encuentros (detenciones o expulsiones) de menores no acompañados en la frontera entre México y Estados Unidos entre enero y agosto de 2021 – 93,512 menores– ya supera el récord de detenciones del año 2019 –76,020 menores–*.[48] Asimismo, desde 2014 la mayor parte de los menores de edad provenían de los países del Triángulo del Norte y no de México: en primer lugar de Honduras, en segundo de Guatemala, y en tercero de El Salvador.[49] Ante esta dinámica, las autoridades estadounidenses consideran que las cifras de menores no acompañados para el resto del 2021 (septiembre a diciembre) seguirán siendo elevadas.

En lo que se refiere al caso mexicano, la *Gráfica 4* muestra el número de menores presentados ante el Instituto Nacional de Migración en el periodo de enero a septiembre de 2021, distinguiendo entre grupos de edad – de 0 a 11 años, y de 12 a 17 años– y entre menores acompañados y no acompañados. El total de menores presentados ante la autoridad migratoria en estos meses fue de 39,076; si se toma en cuenta que los menores detenidos por las autoridades de Estados Unidos probablemente no fueron presentados ante las autoridades mexicanas, resulta evidente que

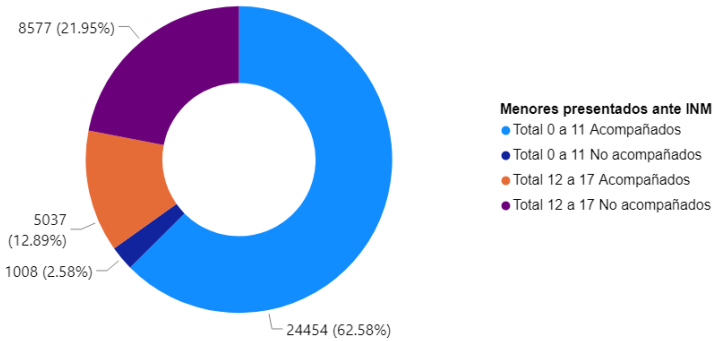
47 *Idem.*

48 KANDEL, William A., "Increasing numbers of unaccompanied alien children at the southwest border", *Congressional Research Service Report*, Washington D.C., 5 de agosto de 2021, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11638#:~:text=Children%20at%20the%20Southwest%20Border,Updated%20August%205&text=Starting%20in%20June%202020%2C%20they,on%20record%20(Figure%201).

49 *Cfr. Idem.*

el problema de los menores migrantes ha alcanzado dimensiones significativas. Esta transformación en los perfiles migratorios presenta nuevos retos y desafíos para las autoridades (tanto de México como de Estados Unidos), así como nuevas necesidades en cuanto a cooperación regional.

Gráfica 4. Menores presentados ante el INM, enero-septiembre 2021



Fuente: Elaboración propia.[50]

Además de mostrar el total de menores migrantes presentados ante el INM, el primer aspecto que destaca en la *Gráfica 4* es que más de la mitad de estos menores, el 62.58%, tenían entre 0 y 11 años e iban acompañados, lo que significa que viajaban con alguno de sus padres, un familiar, o algún conocido de la familia. A partir de estos datos derivan dos argumentos. En primer lugar, la información reafirma lo que establece la literatura: el perfil de los migrantes se ha transformado, ya que no solamente se trata de hombres jóvenes en busca de trabajo, sino de familias, en su mayoría buscando llegar a Estados Unidos para reunirse con otros familiares.[51] Lo anterior coincide con lo expuesto por

50 Se elaboró con datos recuperados de: UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS, *Boletín estadístico anual 2021...op. cit.*

51 *Cfr.* KANDEL, William A., *op. cit.*, VARELA HUERTA, Amarela y MCLEAN, Lisa, *op. cit.*, p. 167, GLOCKNER, Valentina, *op. cit.*, p. 43.

Valentina Glockner,[52] ya que se refuerza la lógica de que existe una ruptura del tejido social en los países del Triángulo del Norte, y que la única alternativa para la supervivencia y reproducción de la familia (que también involucra cultura, tradiciones, etc.) es salir del país de origen.

En segundo lugar, se advierte que se trata de niños muy pequeños –0 a 11 años– lo que refiere al hecho de que no necesariamente se trata de migración voluntaria –en busca de mejores oportunidades económicas–, sino de migración forzada,[53] ya que para estas familias el riesgo de enviar a sus hijos a realizar la travesía hasta Estados Unidos es menor que si permanecieran en su comunidad de origen. Este argumento también incluye a los niños de entre 0 y 11 años no acompañados, los cuales, aunque son un porcentaje mucho menor –2.58%–, sí son una cantidad considerable, y el grupo más vulnerable en cuanto a migrantes se refiere.

También en relación con los argumentos previos, otro de los grupos más vulnerables son los menores de entre 12 y 17 años no acompañados, quienes representan el 21.95% del total de menores presentados. En muchas ocasiones, estos menores viajan solos ya que la familia no cuenta con los recursos para viajar con ellos, y al ser un poco mayores, los envían solos al abrigo de las caravanas.[54] Estos menores no acompañados son aún más susceptibles de que existan violaciones a sus derechos humanos por parte de autoridades, otros migrantes, e incluso del crimen organizado.[55] En este sentido, nuevamente es posible concluir que la migración en caravana probablemente continuará en el futuro, ya que es una opción para que los menores puedan efectuar su recorrido con menos riesgo que si hicieran el viaje por su cuenta o con un coyote.

52 *Cfr*. GLOCKNER, Valentina, *op. cit.,* p. 43.

53 *Cfr*. GANDINI, Luciana, "Caravanas migrantes: de respuestas institucionales a la reorientación de la política migratoria", *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasilia, vol. 28, núm. 60, septiembre-diciembre 2020, p. 57.

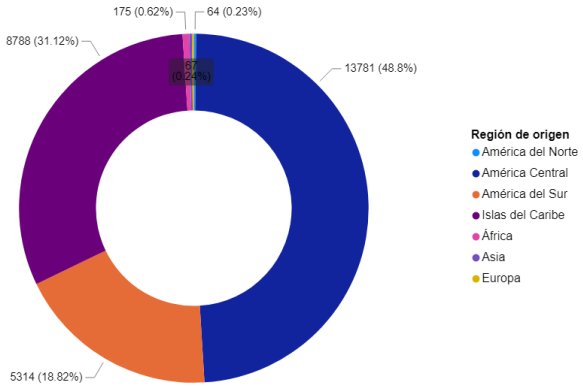
54 *Cfr*. GLOCKNER, Valentina, *op. cit.,* pp. 45 y 46.

55 *Cfr.* VARELA HUERTA, Amarela y MCLEAN, Lisa*, op. cit.,* p. 177.

3. *Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias expedidas por la autoridad migratoria*

Las cifras correspondientes a los migrantes presentados ante la autoridad migratoria permiten obtener un panorama general con respecto al flujo de migración irregular que ingresa a México. Como ya se mencionó a partir de la *Gráfica 1*, solamente un 14.8% de estos migrantes fue acreedor a una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH). A continuación, se presentan una serie de gráficas que detallan la situación de los migrantes que accedieron a este tipo de tarjetas entre enero y septiembre de 2021, con el objetivo de comprender, por un lado, quienes son los migrantes más vulnerables, y por otro, qué países de origen presentan condiciones que empujan a la migración de sus ciudadanos.

Gráfica 5. Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) emitidas por región de origen, enero-septiembre 2021

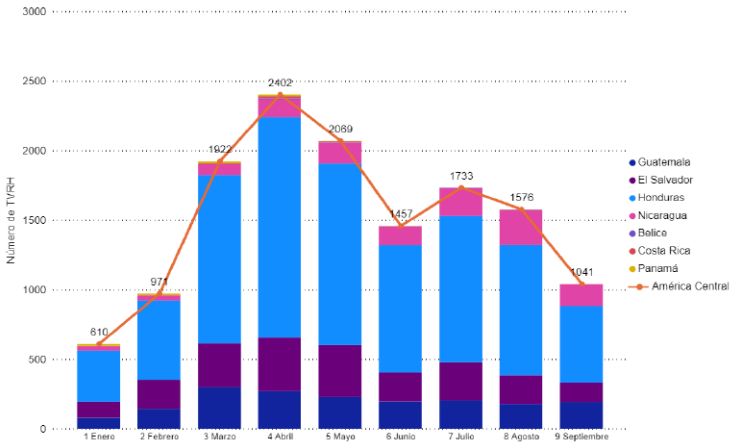


Fuente: Elaboración propia.[56]

56 Se elaboró con datos recuperados de UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS, *Boletín estadístico anual 2021...op. cit.*

La *Gráfica 5* muestra las TVRH emitidas entre enero y septiembre de 2021, desglosadas por región de origen de los migrantes. Se observa, en primer lugar, que aproximadamente la mitad de los migrantes que obtuvieron una TVRH –el 48.8%– procedían de América Central, lo que corresponde a los datos ya analizados previamente, los cuales mostraron que la mayor parte de los migrantes irregulares venían de esta región. No obstante, a diferencia del caso de los migrantes presentados, los migrantes provenientes tanto del Caribe –31.12%–, como de América del Sur –18.82%– obtuvieron un porcentaje significativo del total de TVRH expedidas. Finalmente, como en los casos anteriores, las cifras correspondientes a los migrantes provenientes de América del Norte, África, Asia, y Europa no fueron significativas. Dado que alrededor de la mitad de las TVRH se otorgaron a migrantes originarios de América Central, la *Gráfica 6* que se presenta a continuación, ilustra el número de tarjetas otorgadas cada mes, divididas por país.

Gráfica 6. Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) emitidas por país de América Central, enero-septiembre 2021



Fuente: Elaboración propia.[57]

En principio, se advierte que la mayor parte de los migrantes que

57 Se elaboró con datos recuperados de UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS, *Boletín estadístico anual 2021...op. cit.*

recibieron el estatus de Visitante por Razones Humanitarias eran de nacionalidad hondureña. Esta información coincide con lo presentado en la *Gráfica 3*, en la cual se observa que el flujo migratorio irregular proveniente de Honduras es el más numeroso.

De igual manera, y en concordancia con los flujos migratorios expuestos en la *Gráfica 3,* la *Gráfica 6* muestra que los migrantes provenientes de Guatemala, El Salvador, y Nicaragua recibieron un número significativo de TVRH. En función de lo anterior, es posible consolidar el argumento que presenta a los problemas sociopolíticos estructurales de estos países centroamericanos como una de las causas de esta migración, que además parece ir en aumento. Asimismo, el hecho de que estos migrantes hayan sido candidatos a una TVRH muestra que no necesariamente se trata de migrantes económicos (migración voluntaria en busca de mejores condiciones económicas), sino que la situación de su país de origen los obliga a migrar (migración forzada).

Finalmente, y nuevamente en relación con lo observado en la *Gráfica 3,* las tarjetas otorgadas a los migrantes procedentes de Belice, Costa Rica y Panamá no constituyeron un número significativo. En este sentido, es posible deducir que la situación sociopolítica de estos países es muy distinta a la de los países del Triángulo del Norte, y de Nicaragua, y que, por ende, se trata de una migración voluntaria que no genera flujos migratorios preocupantes para las autoridades mexicanas.

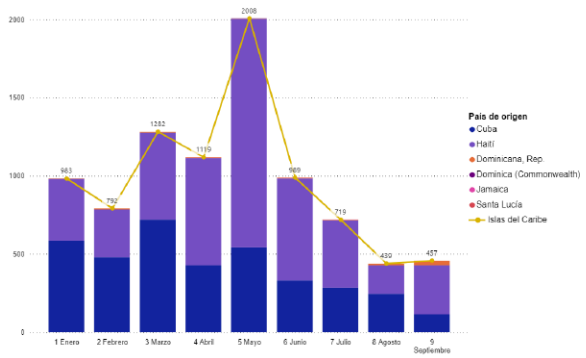
Por otro lado, la *Gráfica 6* ilustra el patrón de las TVRH expedidas entre enero y septiembre de 2021. En este respecto, se observa que en el mes de abril se expidió el mayor número de TVRH, 2,402, y que este número fue disminuyendo con el paso de los meses. Al comparar el flujo migratorio irregular proveniente de América Central presentado en la *Gráfica 2* con la tendencia en la expedición de TVRH, es posible observar que no mantienen la misma trayectoria. Mientras que el flujo irregular se incrementó de manera exponencial del mes de julio al mes de septiembre, no sucedió lo mismo con las TVRH expedidas; por el contrario, el número de TVRH disminuyó de manera notable entre abril y septiembre.

La comparación previa permite suponer que el enfoque de las autori-

dades mexicanas con respecto a la migración irregular fue variable en el transcurso del año. Por una parte, es posible establecer que en los meses de marzo, abril y mayo las autoridades se enfocaron más en gestionar la migración irregular que ingresaba al país, buscando que los migrantes se identificaran a través de las TVRH, y de esta manera garantizar la protección de sus derechos humanos mientras realizaban su tránsito hacia el norte. No obstante, debido al considerable incremento del flujo migratorio en los meses posteriores, cabría suponer que las autoridades se focalizaron en la contención de la migración en los puntos fronterizos. Lo anterior indicaría una orientación hacia el control migratorio, y hacia el aspecto de seguridad, reflejado en las detenciones y devoluciones de migrantes irregulares.

Los migrantes provenientes de la región del Caribe también recibieron un número considerable de las TVRH expedidas entre enero y septiembre de 2021. En este sentido, la *Gráfica 7* muestra el número TVRH expedidas por país del Caribe durante este período.

Gráfica 7. Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) emitidas por país del Caribe, enero-septiembre 2021



Fuente: Elaboración propia.[58]

En esta gráfica resaltan solamente dos países, Cuba y Haití, mien-

58 Se elaboró con datos recuperados de UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS, *Boletín estadístico anual 2021...op. cit.*

tras que el resto no fueron significativos para el análisis. La situación sociopolítica por la que atraviesa Haití se mencionó previamente, por lo que resulta evidente que el número de TVRH otorgadas a nacionales de este país haya sido relevante. Sin embargo, aunque la crisis haitiana ocurrió entre julio y agosto,[59] destaca el hecho de que la mayor cantidad de TVRH (2,008 tarjetas) se otorgó durante el mes de mayo, mientras que en los meses posteriores el número de TVRH disminuyó de manera considerable – como fue también el caso de las tarjetas otorgadas a nacionales de países de América Central, ilustrado en la *Gráfica 6*–. Estas cifras llevan a deducir que la mayor parte de los migrantes haitianos que obtuvieron el estatus de Visitante por Razones Humanitarias no fueron quienes abandonaron el país a raíz de la coyuntura crítica por la que este atraviesa. Nuevamente, como se mencionó en el caso de Centroamérica, esto permite suponer que el enfoque de la autoridad migratoria cambió hacia agosto y septiembre, centrándose más en el control fronterizo y en el mantenimiento de la seguridad.

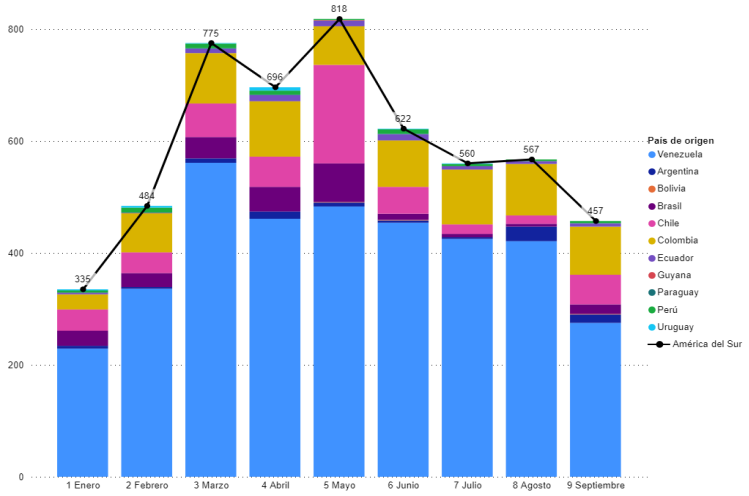
Por otro lado, el caso de Cuba no se había visto reflejado en las cifras de migrantes presentados ante el Instituto Nacional de Migración, lo que podría significar que los migrantes provenientes de este país no cruzan la frontera sur vía terrestre, ni tampoco son participantes importantes en el fenómeno de las caravanas migrantes. En este sentido, sería necesario llevar a cabo un análisis más profundo con respecto al flujo migratorio de los cubanos que ingresan a México, de manera que sea posible identificar la manera en que normalmente entran al país. De igual manera, para comprender la posición del gobierno mexicano al otorgar a los ciudadanos cubanos el estatus de Visitante por Razones Humanitarias, sería pertinente un estudio acerca del contexto sociopolítico cubano;[60] la postura de México en este aspecto –aun cuando su

59 El 7 de julio de 2021 el presidente Jovenel Moïse fue asesinado, y el 14 de agosto, un terremoto de 7.2 grados sacudió el país.

60 De acuerdo con información de *El País*, a lo largo del 2021 Cuba ha vivido las mayores protestas contra el gobierno en décadas. Las protestas surgieron como consecuencia de que la crisis económica que sufre

evaluación no forma parte de los objetivos de esta investigación– influye en el posicionamiento del país en el escenario internacional.

Gráfica 8. Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) emitidas por país de América del Sur, enero-septiembre 2021



Fuente: Elaboración propia.[61]

La *Gráfica 8* muestra las TVRH otorgadas por país de América del Sur, la tercera región relevante en esta materia de acuerdo con lo observado en la *Gráfica 5*. En este caso, la gráfica muestra que la gran mayoría de las TVRH que se expidieron durante el 2021 fue para migrantes provenientes de Venezuela. Por consiguiente, se deduce –al igual que ocurre con los países del Triángulo del Norte, Haití, y Cuba– que la situación sociopolítica por la que atraviesa Venezuela[62] es una

la isla desde hace años se ha visto agravada por la pandemia. COTA, Isabella, *La peor crisis económica en 30 años aumenta el descontento social en Cuba*, El País, México, 14 de julio de 2021, https://elpais.com/economia/2021-07-15/la-peor-crisis-economica-en-30-anos-alimenta-el-descontento-social-en-cuba.html.

61 Se elaboró con datos recuperados de UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS, *Boletín estadístico anual 2021...op. cit.*

62 De acuerdo con datos de France 24, la pobreza alcanza a tres de cada cuatro venezolanos, y que, la pobreza extrema (quienes viven con un poco más de un dólar al día) alcanza el 76,6%. Entretanto, el Producto Interno Bruto (PIB) del país se contrajo un 74% entre 2014 y 2020. Entre las causas que han identificado los analistas que han llevado a Venezuela a este escenario son: la mala gestión económica, la hiperinflación que ha llevado a la devaluación de la moneda en múltiples oportunidades, y la crisis de

de las causas de este flujo migratorio, y que, por ende, la migración no es enteramente voluntaria.[63] En la misma medida que en el caso de Cuba, sería necesaria una investigación más profunda para analizar la migración venezolana hacia México, así como la postura del gobierno mexicano a este respecto.

Por otro lado, en la *Gráfica 8* también se observan los casos de Colombia, Brasil, y Chile como sobresalientes en la expedición de TVRH. En tanto no se encuentra una coyuntura sociopolítica específica por la que atraviesen estos países, resulta complejo establecer las causas de estos flujos migratorios, así como las condiciones que hacen que estos migrantes sean candidatos al estatus de Visitante por Razones Humanitarias. Una vez más, sería necesaria una investigación más exhaustiva sobre el particular; no obstante, el total de la migración sudamericana no es tan notable como la migración centroamericana, o la caribeña, por lo que no se trata un análisis indispensable en el corto plazo.

En lo que se refiere a la dinámica de expedición de TVRH, al igual que en el caso de América Central y del Caribe, el mes de mayo fue el mes en que se expidieron más tarjetas, disminuyendo en los meses posteriores. Lo anterior reafirma el argumento con respecto al cambio de enfoque de la autoridad migratoria a lo largo del año: entre julio y septiembre se acentuó el control fronterizo por encima de la gestión del tránsito de los migrantes irregulares.

Por otro lado, resalta el hecho de que en el mes de septiembre se emitió la misma cantidad de TVRH (457) para los migrantes de la región del Caribe (como lo muestra la *Gráfica 7*) que para los migrantes de América del Sur, aun cuando, como se observó en la *Gráfica 2*, la migración irregular caribeña es mucho más numerosa que la sudame-

combustibles. FRANCE 24, *¿Se agudiza la situación de pobreza en Venezuela?*, France 24, Madrid, 14 de octubre de 2021, https://www.france24.com/es/programas/el-debate/20211014-venezuela-pobreza-crisis-hambre-nicolas-maduro.

63 De acuerdo con France 24, la difícil situación económica, política y sanitaria de Venezuela ha llevado a más de cinco millones de ciudadanos venezolanos a dejar su país en búsqueda de oportunidades hacia destinos como Europa, Estados Unidos y países vecinos. FRANCE 24, *op. cit*.

ricana. De nueva cuenta, para comprender los parámetros específicos con respecto a los cuales se expidieron estas tarjetas, sería necesaria una investigación adicional.

4. *Extranjeros no sujetos a devolución*

Un último factor que considerar en lo que se refiere a la migración irregular es el número de extranjeros que fueron presentados ante la autoridad migratoria pero que no fueron sujetos a devolución. Esto comprende a aquellos extranjeros a quienes, por su situación particular, se les otorgó una alternativa distinta a la deportación,[64] al retorno asistido,[65] o a la expulsión.[66] En este sentido, las alternativas de salida para estos migrantes fueron: a) oficio de salida;[67] b) oficio de regularización migratoria, y; solicitud de refugio:[68]

La *Gráfica 9* muestra a aquellos extranjeros que fueron presentados ante el Instituto Nacional de Migración entre enero y septiembre de 2021 –por encontrarse de manera irregular en territorio nacional– pero que no fueron sujetos a devolución. Asimismo, estos migrantes están clasificados por región de origen y por alternativa de salida.

64 De acuerdo con el artículo 144 de la Ley de Migración, la deportación es la medida dictada por el Instituto Nacional de Migración mediante la cual se ordena la salida del territorio nacional de un extranjero y se determina el período durante el cual no podrá reingresar al mismo.

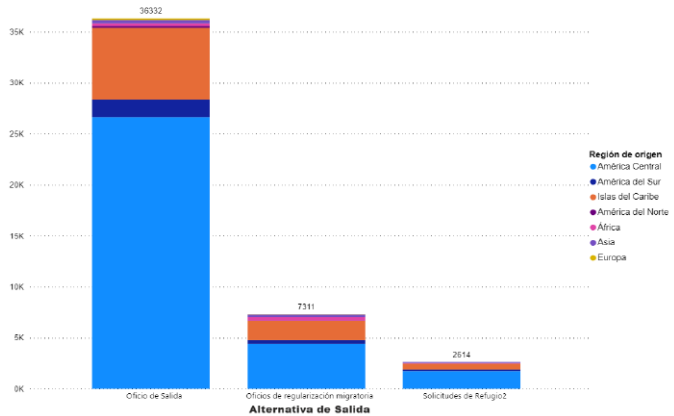
65 Procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual.

66 De acuerdo con el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la expulsión es una sanción que, en su acepción habitual, se aplica a los extranjeros y que consiste en la devolución a su país de origen y prohibición de regresar al territorio del Estado.

67 Resolución que expide la autoridad migratoria del lugar destinado al tránsito internacional de personas, que autoriza a la persona extranjera en situación migratoria irregular a abandonar territorio nacional dentro del plazo otorgado (de 20 a 30 días). Reglamento de la Ley de Migración, artículo 3, fracción XVII (03 de octubre de 2021), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf.

68 Es importante destacar que el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado no es un medio de regularización migratoria. Se trata de obtención de protección internacional en caso de que el migrante considere que su vida, libertad o seguridad se encuentran en riesgo en caso de regresar a su país de origen. En este caso, el migrante debe presentar una solicitud ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en un plazo de 30 días hábiles después de haber ingresado a México. Si el migrante ha presentado esta solicitud no puede ser sujeto a devolución mientras su trámite se resuelve, aun cuando haya ingresado al país de manera irregular.

Gráfica 9. Extranjeros no sujetos a devolución por alternativa de salida y región de origen, enero-septiembre 2021



Fuente: Elaboración propia.[69]

En primer lugar, la *Gráfica 9* muestra que 46,257 de los migrantes presentados no fueron sujetos a devolución. De este total, un 78% recibió un oficio de salida, lo cual implica que, pese a que no fueron devueltos a su país de origen, la autoridad migratoria no prevé que estos migrantes permanezcan en el país en un mediano plazo. Por ende, es posible suponer que la mayor parte de las personas que obtuvieron un oficio de salida eran migrantes en tránsito, y que posiblemente su destino final fuera Estados Unidos. En este sentido, para estos migrantes un oficio de salida puede funcionar como un salvoconducto que les permite recorrer el territorio nacional y llegar a la frontera con Estados Unidos de manera más segura, y con un documento que acredite su situación migratoria.

En segundo lugar, solamente un 15.8 % de los migrantes no sujetos a devolución regularizaron su situación migratoria, lo cual permite deducir que la mayor parte de la migración irregular no tiene como objetivo establecerse en territorio nacional. Esto refuerza el argumento de que la mayor parte de la migración irregular que ingresa al país puede conside-

69 Se elaboró con datos recuperados de UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS, Boletín estadístico anual 2021...op. cit.

rarse como migración en tránsito. Por último, se observa que únicamente un 5.65% solicitó refugio ante las oficinas de la COMAR, por lo que se puede concluir que, aunque se trate de migración involuntaria debido a las condiciones sociopolíticas de los países de origen, los migrantes tienen un país de destino específico, en este caso Estados Unidos.

Por otro lado, la *Gráfica 9* muestra que la mayor parte de los migrantes no sujetos a devolución son originarios de la región de América Central. Esto coincide con lo observado en las gráficas anteriores, por lo que se concluye que estos migrantes provienen en su mayoría de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. De igual manera, resaltan las regiones del Caribe y de América del Sur, de nueva cuenta en línea con la información analizada previamente.

El análisis presentado a partir de las gráficas anteriores permite esbozar un escenario general sobre a las tendencias que han seguido los flujos migratorios irregulares que ingresaron a México durante el 2021. A partir de estas tendencias es posible establecer ciertas previsiones con respecto al comportamiento de estos flujos migratorios entre el 2022 y el 2024.

V. TENDENCIAS Y PREVISIONES DEL FLUJO MIGRATORIO IRREGULAR

1. *Migración en tránsito*

En primer lugar, al articular lo observado en el estudio estadístico con el análisis de la literatura, es posible señalar que la mayor parte del flujo migratorio irregular que ingresa a territorio mexicano puede calificarse como migración en tránsito, es decir, que su destino final no es México, sino (en su gran mayoría), Estados Unidos. Como ya se mencionó, en comparación con el número de migrantes presentados ante la autoridad migratoria, el número de regularizaciones y de solicitudes de refugio es bastante escaso, lo cual refiere al hecho de que el objetivo de estos migrantes no es permanecer en territorio nacional.

El número de migrantes que se concentran en las ciudades de fron-

tera norte de México también da cuenta de este hecho. Por ejemplo, de acuerdo con los medios de comunicación, al 20 de septiembre de 2021, alrededor de 15,000 haitianos se concentraban en un campamento a la orilla del Río Bravo, entre Del Río y Ciudad Acuña, con el objetivo de cruzar eventualmente hacia Estados Unidos.[70] Este es solo un ejemplo del panorama que enfrentan las comunidades fronterizas ante el constante flujo de migrantes en tránsito, el cual plantea nuevos desafíos que van más allá del control migratorio: desde proteger los derechos humanos de los migrantes y respetar su derecho a solicitar refugio; proveerles alojamiento y alimentos; el impacto en materia de salud en la comunidad (especialmente en el contexto de la pandemia por COVID-19); hasta el incremento en los índices de criminalidad y el riesgo de que el crimen organizado se involucre en el ámbito migratorio.

Se observa por lo tanto que la migración, un problema de alcance internacional, tiene repercusiones a nivel local, incorporando retos en temas cotidianos como salud, vivienda, trabajo, seguridad pública, etc., los cuales son prioritarios en la mayoría de las agendas legislativas de los distintos grupos parlamentarios. En consecuencia, es fundamental que los legisladores se encuentren actualizados en cuanto a las tendencias migratorias, de manera que puedan identificar las implicaciones transversales de la migración en otros temas de la agenda legislativa.

Por otro lado, el carácter transitorio de la migración implica además que la estrategia migratoria de México debe estar fundamentada en esta característica. En primer lugar, como ya se ha señalado, el principal país de destino de los migrantes es Estados Unidos; por lo tanto, es imprescindible que el control y la gestión de estos flujos migratorios se realicen de manera conjunta entre México y Estados Unidos. En este sentido, es importante que en la cooperación bilateral se detallen claramente las obligaciones y responsabilidades que corresponden a cada país, de manera que la estrategia sea beneficiosa para ambas partes, y

70 DE MIGUEL, Teresa, *México afronta otra crisis migratoria ante la intransigencia de Estados Unidos*, El País, 22 de septiembre de 2021, https://elpais.com/mexico/2021-09-22/mexico-afronta-otra-crisis-migratoria-ante-la-intransigencia-de-estados-unidos.html.

que además pueda tener resultados positivos para todos los involucrados. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, el gobierno de Donald Trump buscó que las autoridades mexicanas se responsabilizaran enteramente del control migratorio[71] aun cuando el destino final de los migrantes fuera Estados Unidos.

Por su parte, desde el inicio de su administración en enero de 2021, el presidente Biden diseñó un nuevo proyecto para establecer sistema migratorio más ordenado y humano.[72] Para desahogar la gran cantidad de migrantes que se concentran en las comunidades fronterizas, principalmente en territorio mexicano, este proyecto propone, entre otras acciones: acelerar el proceso de devolución (a su país de origen) de los migrantes irregulares que llegan a la frontera; mejorar la eficiencia y la equidad en el sistema de asilo estadounidense; establecer tribunales específicos para considerar las solicitudes de asilo, y; reducir los retrasos en los tribunales de inmigración. Todas estas medidas contribuirían a reducir el tiempo que permanecen los migrantes en la frontera en espera de que se resuelva su situación migratoria.

Además de las acciones de cooperación con Estados Unidos, México debe establecer su estrategia migratoria a nivel nacional. Una vez más, esta estrategia debe considerar el carácter transitorio del flujo migratorio irregular. Por ende, es importante que esta articule el elemento de seguridad y de control migratorio con alternativas de protección y de regularización a migrantes. Una de las alternativas que se han promovido es facilitar las solicitudes de refugio. No obstante, como se observó en la *Gráfica 9*, el número de migrantes que solicitaron refugio ante la COMAR fue muy escaso, lo que refleja que su intención no es quedarse en México a largo plazo.

Otra de las alternativas señaladas es el estatus de Visitante por Razones Humanitarias. Como se mencionó anteriormente, este estatus

71 *Cfr*. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, p. 27.

72 *Cfr*. THE WHITE HOSUE, *Fact Sheet: the Biden administration blueprint for a fair, orderly and humane Immigration System,* (15 de octubre de 2021), https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/27/fact-sheet-the-biden-administration-blueprint-for-a-fair-orderly-and-humane-immigration-system/.

permite que los migrantes irregulares que cubran los requisitos pertinentes tengan seguridad jurídica dentro del territorio nacional durante un año. Si bien este estatus no autoriza a los migrantes a trabajar en el país, sí les permite tener cierta certeza con respecto a su situación y transitar hacia estatus migratorios temporales más seguros. De esta manera, las TVRH aligeran en cierta medida los problemas que pueden surgir debido a la falta de recursos de los migrantes (vivienda, comida, criminalidad), al tiempo que se permite una estancia temporal para ellos –ya sea que posteriormente intenten cruzar la frontera a Estados Unidos, soliciten asilo en este país, o decidan establecerse de manera permanente en México–. Igualmente, las TVRH facilitan a las autoridades la gestión del flujo migratorio –¿quiénes son los migrantes? ¿de dónde vienen? ¿en dónde se encuentran dentro del territorio? – y facilitan su protección, incluso frente al crimen organizado.

2. *Caravanas migrantes*

Un segundo elemento que, de acuerdo con el análisis realizado, tendrá continuidad al menos en los próximos tres años, es el fenómeno de las caravanas migrantes. Como se observó en la *Gráfica 3*, la trayectoria de la migración en 2021 fue similar para los distintos países de América Central, lo que refleja que los migrantes buscan viajar en grupo. Asimismo, como ya también se mencionó, el sistema de caravanas brinda una serie de ventajas para los migrantes, como la gestión de recursos, más información sobre el viaje, mejor acceso a instituciones y albergues, así como protección frente a la delincuencia.[73] Ante estas ventajas, en conjunto con las trayectorias observadas, es de esperar que este fenómeno perdure.

Las caravanas migrantes también dan lugar a retos y desafíos similares a los que ya se mencionaron con respecto a la migración en tránsito. El hecho de que los migrantes viajen en grupos cada vez más numerosos ocasiona que el control migratorio sea más complicado. De igual manera, estos flujos migratorios repercuten en cuestiones locales

73 *Cfr*. TORRE CANTALAPIEDRA, Eduardo y MARISCAL NAVA, Dulce María, *op. cit.*, pp. 7-9.

tales como la vivienda, la salud, la criminalidad, etc., no solamente en las comunidades de la frontera norte (como se comentó antes), sino también en la frontera sur – principalmente en Tapachula–, así como en las ciudades por las cuales transita la caravana en su camino hacia Estados Unidos, como ha sido el caso de la Ciudad de México.[74] Visto que se espera que la migración en caravana continúe es posible suponer que este tipo de desafíos también lo hagan, al menos en un mediano plazo, y deben ser considerados en la elaboración de la estrategia migratoria nacional. Por ende, es importante tomar en cuenta la transversalidad del fenómeno migratorio y su impacto en los temas prioritarios de la agenda legislativa.

3. *Perfiles migratorios*

Un aspecto adicional identificado en los resultados es el creciente número de menores de edad (menores de 18 años) en las caravanas. A este respecto, se observa que el perfil de los migrantes en tránsito difiere del que se presume tradicionalmente: hombres adultos en busca de mejores condiciones laborales.[75] Asimismo, los menores de edad constituyen un grupo aún más vulnerable que los migrantes adultos, especialmente aquellos que viajan solos, lo cual refiere a su vez a desafíos adicionales para la autoridad migratoria.

En consecuencia, los procesos de control y gestión migratorios deben considerar medidas especiales para los menores de edad, en conjunto con personal especialmente capacitado para atender a este grupo vulnerable. Adicionalmente, el problema de los menores migrantes tiene un impacto en asuntos distintos al control migratorio, y que también se encuentran en la agenda legislativa, tales como los derechos humanos, la protección de la niñez, y la salud de estos menores.

74 SANTOS CID, Alejandro, *Más de 500 haitianos logran romper el cerco del Gobierno y llegan a Ciudad de México,* 22 de septiembre de 2021, https://elpais.com/mexico/2021-09-23/mas-de-500-haitianos-logran-romper-el-cerco-del-gobierno-y-llegan-a-ciudad-de-mexico.html#:~:text=Junto%20a%20ellos%20se%20encuentran,a%20Tapachula%2C%20en%20la%20frontera.

75 VANDESCHRICK, Christophe, *Analyse démographique*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2004, p. 120.

4. *Origen de la migración y cooperación regional*

Por otra parte, los resultados reflejaron que la mayor parte del flujo migratorio irregular proviene de América Central, principalmente de los países del llamado Triángulo del Norte y de Nicaragua, de los cuales la migración más numerosa procede de Honduras. En este sentido, es posible concluir que la situación sociopolítica estructural de estos países empuja a las personas a salir de su país de origen en busca de alternativas, no solamente de una mejor calidad de vida, sino también de supervivencia. A tal efecto, destaca de nueva cuenta la necesidad de que la estrategia migratoria de México sobrepase el ámbito nacional e incluya un elemento de cooperación regional para hacer frente a los problemas estructurales que originan la mayor parte del flujo migratorio irregular.

En este caso, el proyecto migratorio propuesto por el gobierno de Biden también contiene un plan de acción de cooperación regional, el cual comprende tanto a los países centroamericanos como a México. En primer lugar, se busca brindar apoyo humanitario para abordar las necesidades primarias que presionan a las personas a abandonar sus hogares, tales como la seguridad alimentaria, la necesidad de vivienda, y proyectos de reconstrucción de infraestructura.[76] El proyecto también tiene como objetivo expandir la protección internacional a la que pueden acceder los ciudadanos de los países del Triángulo del Norte sin necesidad de abandonar su país de origen; esto incluye establecer centros de recursos de migración en estos países, procesar solicitudes de refugiados desde el país de origen, y expandir el acceso a visas de trabajo temporales para los ciudadanos de Honduras, Guatemala y El Salvador.[77] Este proyecto involucra la participación de todos los países involucrados (incluido México por ser el país de tránsito) y propósito central es brindar alternativas para que las personas no salgan de su país de origen antes de tener certeza sobre sus posibilidades en materia migratoria.

76 THE WHITE HOSUE, *op. cit*. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/27/fact-sheet-the-biden-administration-blueprint-for-a-fair-orderly-and-humane-immigration-system/.

77 *Idem*.

En función de lo anterior, resulta evidente que mientras los problemas estructurales de los países centroamericanos persistan, es altamente probable que el flujo migratorio irregular, con tránsito a través de México continúe también. De igual manera, es importante destacar que la estrategia de desarrollo económico regional es un proyecto a largo plazo, por lo que es importante suponer que, al menos hacia el año 2024, el flujo migratorio irregular proveniente de Centroamérica se mantendrá constante. Por ende, las acciones de las autoridades mexicanas deben ir encaminadas a hacer frente a este flujo migratorio, sin que por ello se deje de lado la estrategia regional de cooperación y desarrollo.

Además del flujo migratorio centroamericano, los resultados evidenciaron un incremento sustancial de los migrantes irregulares procedentes de la región del Caribe, específicamente de Haití. Este aumento podría explicarse en función de la coyuntura por la que atraviesa el país (terremoto y asesinato de su presidente), y que cuando la situación se estabilice la migración disminuirá. No obstante, de acuerdo con las TVRH expedidas a haitianos durante el 2021, se observó que la mayor parte de estas se otorgaron en los meses previos a esta crisis coyuntural. Lo anterior implica que los problemas sociopolíticos de Haití son estructurales (como en el caso de los países del Triángulo del Norte), y que la crisis actual solamente los acentuó. Por consiguiente, es de esperar que el flujo migratorio haitiano continúe en un mediano plazo, y que, al igual que en el caso de la región centroamericana, no disminuya hasta que no se haga frente a los problemas sociopolíticos del país; en este sentido, nuevamente sería necesaria una estrategia de cooperación regional.

VI. CONCLUSIONES

La migración es un problema de carácter transnacional que tiene un impacto en el ámbito local más allá de lo que se refiere al control migratorio y a la seguridad nacional. Esta interrelación entre el marco internacional y el doméstico convierten a la migración en un asunto relevante para las actividades de la Cámara de Diputados. Por un lado, en lo que concierne a la agenda legislativa de diplomacia parlamentaria, se presenta

como uno de los principales temas a abordar durante la LXV legislatura, especialmente en lo que se refiere al derecho de asilo y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Por otra parte, la migración irregular que ingresa a territorio nacional repercute de manera transversal en asuntos como la seguridad pública, la salud, la vivienda, y el trabajo, los cuales a su vez forman parte de la agenda legislativa de la mayoría de los grupos parlamentarios de la LXV legislatura.

En este sentido, esta investigación presentó un panorama general de las trayectorias de los flujos migratorios irregulares entre enero y septiembre de 2021, lo que permitió a su vez establecer proyecciones de la problemática hacia el 2024. En primer lugar, se reafirma que la mayor parte de la migración irregular que ingresó a México constituye migración en tránsito cuyo objetivo es llegar a Estados Unidos. Por consiguiente, la estrategia migratoria de México debe estar basada en este carácter transitorio de la migración, además de que es indispensable que se encuentre coordinada con la estrategia estadounidense, en tanto este último es el país destino de los migrantes. Asimismo, las funciones y obligaciones de cada una de las partes deben estar claramente determinadas y así evitar una carga mayor para alguno de los países, como sucedió con México durante la administración de Trump.

La coordinación entre México y Estados Unidos en materia migratoria ha estado enmarcada desde 2015 en la Iniciativa Mérida,[78] aunque esta estrategia se enfocó más en el elemento de seguridad nacional y en el fortalecimiento del control fronterizo a través de transferencia de recursos de Estados Unidos hacia México, así como entrenamiento de las autoridades mexicanas por parte del gobierno estadounidense. En octubre de 2021, México y Estados Unidos renegociaron la Iniciativa Mérida y firmaron el *Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras entre México y los Estados Unidos*. Esta estrategia de cooperación bilateral está más encaminada

78 Aunque esta estrategia se firmó en 2008, sus alcances en materia migratoria comenzaron en 2015 cuando Estados Unidos transfirió recursos específicamente para el control migratorio en fronteras. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Mexico's Immigration Control Efforts*, (28 de mayo de 2021), https://crsreports.congress.gov.

hacia una concepción humanitaria del problema migratorio. Sin embargo, dado que es una estrategia muy reciente, sería necesario analizar las acciones que se han realizado en el marco de esta durante sus primeros tres meses para proyectar sus posibles resultados en el mediano y largo plazo.

De igual forma, se observó que las Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) constituyen una alternativa notable para gestionar el flujo irregular ya que permiten que las autoridades conozcan con mayor precisión el número de migrantes que se encuentran dentro del territorio nacional. En el caso de la Cámara de Diputados, el conocer el número de migrantes hace posible identificar las ciudades y regiones del país más vulnerables a la migración en tránsito, así como los problemas que de esta se derivan (salud, vivienda, seguridad), y por ende legislar con base en esta información. Del mismo modo, para que la legislación que se desarrolle sea pertinente tanto para el contexto nacional como para los contextos locales, es posible integrar comisiones entre los poderes legislativos federal, estatal, y municipal, de manera que todos los niveles puedan tener la misma información y enfrentar el problema de la migración en tránsito de manera coordinada.

Las TVRH brindan asimismo protección a los migrantes al concederles un documento de legal estancia. Este documento les permite transitar a través del territorio nacional con mayor seguridad frente a los riesgos del crimen organizado y de los posibles abusos de autoridad. Asimismo, esta legal estancia facilita la labor de las autoridades mexicanas en la protección de los Derechos Humanos de los migrantes, ya que, sin este documento las autoridades mexicanas no tienen siquiera conocimiento de la existencia de estos migrantes. Lo anterior es relevante en tanto los tratados internacionales de Derechos Humanos se encuentran dentro del marco normativo constitucional, además de que la armonización de la legislación nacional con estos tratados constituye un asunto prioritario en la agenda de la Cámara de Diputados.

Por último, las TVRH consideran el estatus temporal de la migración ya que no se trata de regularizaciones permanentes. En este sentido,

resulta más pertinente promover la regularización migratoria por esta vía en lugar de procesos de residencia permanentes, como lo es la solicitud de refugio ante la COMAR; como se observó en los resultados de esta investigación, el número de solicitudes de refugio que se presentaron ante la COMAR constituyeron un porcentaje mínimo de la migración irregular contabilizada entre enero y septiembre de 2021.

Con el objetivo de fortalecer la estrategia de regularización a través de TVRH, es importante que la legislación contemple los siguientes elementos que aún no se encuentran claramente definidos. En primer lugar, definir el número de TVRH que las autoridades pueden expedir por período (ya sea mensual o anualmente) y evitar, como se observó en las gráficas, cambios abruptos en el número de TVRH expedidas. En segundo lugar, determinar los puntos de expedición de tarjetas (ciudades fronterizas, lugares comunes de tránsito como la Ciudad de México, etc.) de manera que su expedición no tenga que adaptarse cada vez que ingresa una nueva caravana migrante. Finalmente, especificar las posibilidades que tienen los migrantes con TVRH para acceder a otras condiciones de estancia, así como los procesos a seguir en su caso.

La investigación reflejó además que la migración en la modalidad de caravana persistirá en los próximos años debido a los beneficios que presenta para los migrantes, ya que viajan más protegidos, y pueden acceder a instituciones, programas, información, albergues, etc., más fácilmente que viajando solos. Asimismo, este mecanismo permite que los menores de edad, tanto acompañados como no acompañados, viajen de forma relativamente más segura. En este sentido, las caravanas migrantes presentan desafíos para las comunidades por las que estas transitan en cuestiones como vivienda, salud, seguridad pública, protección de derechos humanos, etc., que constituyen problemáticas locales acentuadas por un fenómeno transnacional.

Adicionalmente, los resultados mostraron que la mayor parte del flujo migratorio irregular que entra a México proviene de la región de América Central, principalmente de los países del Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras, y El Salvador) y de Nicaragua, y que, de estos, la migración más numerosa es la hondureña. Estos resultados fueron

consistentes en todos los factores analizados, por lo que es posible concluir que los problemas estructurales por los que atraviesan estos países (pobreza, desigualdad, violencia, crimen organizado) se encuentran en el origen de los flujos migratorios. Lo mismo puede decirse de la migración haitiana, cubana, y venezolana que, aunque sea numerosa que la centroamericana, también es ocasionada por los problemas sociopolíticos estructurales de estos países. En este sentido, se trata de migración que no es voluntaria, ya que los migrantes buscan no solamente mejor calidad de vida, sino alternativas de supervivencia. En consecuencia, para enfrentar el problema de la migración es preciso desarrollar una estrategia de cooperación regional, que incorpore temas transversales tales como la cooperación económica, acuerdos comerciales, educación, seguridad alimentaria, etc.

Un instrumento a través del cual es posible fortalecer la cooperación regional es el Tratado de Libre Comercio entre México y Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua), el cual entró en vigor en septiembre de 2012. Más allá del comercio entre estos países, este tratado puede utilizarse para construir cadenas regionales de producción, y eventualmente una zona de libre comercio, que fortalezcan tanto la cooperación entre los países, como las oportunidades laborales y de desarrollo en la región.

Otro instrumento de cooperación regional es la estrategia para abordar las causas principales de la migración centroamericana propuesta por Estados Unidos, a cargo de la vicepresidenta Kamala Harris,[79] y en la cual se incluye a México. Esta estrategia promueve también la cooperación comercial, aunque se ocupa al mismo tiempo del fortalecimiento institucional en los países de América Central con el objetivo de disminuir la corrupción y fortalecer al Estado. Sin embargo, la coordinación de esta estrategia aún se encuentra en proceso, en particular con respecto a las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados. En este sentido, la Cámara de Diputados puede participar de este proceso a través de la diplomacia

79 NATIONAL SECURITY COUNCIL, *U.S. strategy for addressing the root causes of migration in Central America*, (julio 2021), https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/07/Root-Causes-Strategy.pdf.

parlamentaria, con el objetivo de estar al corriente de las negociaciones y así poder elaborar un plan de acción en el plano legislativo en función de las decisiones que tome el poder ejecutivo en el plano regional.

VII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

ANGULO-PASEL, Carla, "The politics of temporary protection schemes: the role of Mexico's TVRH in reproducing precarity among Central American migrants", *Journal of Politics in Latin America*, Hamburgo, núm. 0, 2021.

AMBROSINI, Maurizio. *Irregular migration and invisible welfare*, Londres, Springer, 2016.

CALVA SÁNCHEZ, Luis Enrique y TORRE CANTALAPIEDRA, Eduardo, "Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador", *Norteamérica,* México, vol. 15, núm. 2, julio-diciembre 2020.

GANDINI, Luciana, "Caravanas migrantes: de respuestas institucionales a la reorientación de la política migratoria", *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasilia, vol. 28, núm. 60, septiembre-diciembre 2020.

GLOCKNER, Valentina, "Niñez Migrante", en CEJA, Ireri *et al.* (coords.), *Migración,* México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2021.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump", *Reporte International Crisis Group,* Bruselas, núm. 66, 2018.

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, Agenda de diplomacia parlamentaria, LXV legislatura, primer año, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5868-X, 14 de septiembre de 2021.

GONZALEZ-BARRERA, Ana, "More Mexicans leaving tan coming to the U.S.", *Pew Research Center Report*, Washington D.C., 19 de noviembre de 2015.

HINDE, Andrew, *Demographic methods*, Londres, Edward Arnold London, 1998.

KANDEL, William A., "Increasing numbers of unaccompanied alien children at the southwest border", *Congressional Research Service Report,* Washington D.C., 5 de agosto de 2021.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Situación de los migrantes en Tránsito*, Reporte A/HRC/31/35.

ORTEGA RAMÍREZ, Adriana Sletza y MORALES GÁMEZ, Luis Miguel, "(In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, vol. 15, núm. 47, enero-junio 2021.

PUTNAM, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm 3, 1988.

SALAZAR ARAYA, Sergio, "Las caravanas migrantes como estrategias de movilidad", *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, México, vol. XIV, núm. 27, 2019.

TORRE CANTALAPIEDRA, Eduardo y MARISCAL NAVA, Dulce María, "Batallando con fronteras: estrategias migratorias en tránsito de participantes de caravanas migrantes", *Estudios Fronterizos,* México, vol. 21, 2020.

VANDESCHRICK, Christophe, *Analyse démographique*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2004.

VARELA HUERTA, Amarela y MCLEAN, Lisa, "Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 122.

2. Normativa nacional

Ley de Migración, 20 de mayo de 2021, *Diario Oficial de la Federación*, México.

Reglamento de la Ley de Migración, 23 de mayo de 2014, *Diario Oficial de la Federación*, México.

3. *Internet*

BBC NEWS MUNDO, *Las razones detrás del éxodo de haitianos hacia América Latina y Estados Unidos*, BBC News.

COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS, *Requisitos para solicitar refugio en México*.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Mexico's Immigration Control Efforts*.

COTA, Isabella, *La peor crisis económica en 30 años, aumenta el descontento social en Cuba*, El País, México.

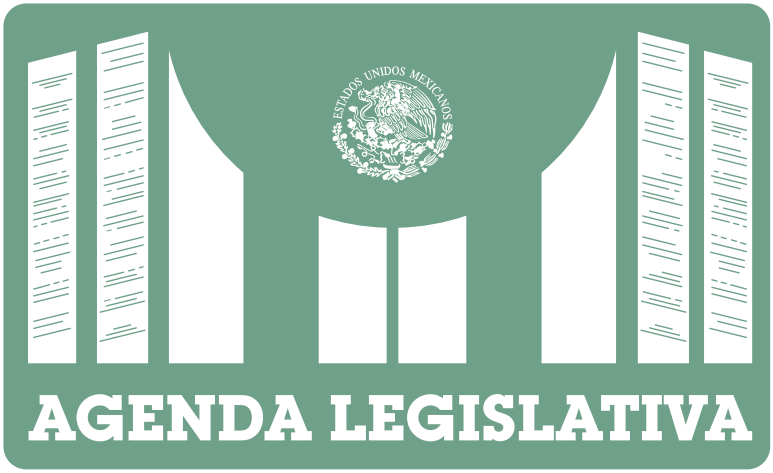
DE MIGUEL, Teresa, *México afronta otra crisis migratoria ante la intransigencia de Estados Unidos*, El País.

FRANCE 24, *¿Se agudiza la situación de pobreza en Venezuela?*, France 24, Madrid.

NATIONAL SECURITY COUNCIL, *U.S. strategy for addressing the root causes of migration in Central America*.

THE WHITE HOSUE, *Fact Sheet: the Biden administration blueprint for a fair, orderly and humane Immigration System*.

UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS, *Boletín estadístico anual 2021*.



Revista multi, inter y transdisciplinaria
del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias

AGENDA LEGISLATIVA

Núm. 2, marzo 2022, 310-349

AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030: LA LXIV LEGISLATURA Y HACER EL SEGUIMIENTO CON DICTÁMENES

PROGRESS IN THE IMPLEMENTATION OF THE 2030 AGENDA: THE 64TH LEGISLATURE AND MAKING A FOLLOW UP WITH OPINIONS

Elena Beatriz BOLIO LÓPEZ[1]

RESUMEN: La Agenda 2030 plantea flexibilidad a la hora de hacer el seguimiento. Sin embargo, se ha encontrado que las estrategias para llevar registros en el Poder Legislativo han sido desiguales. En este artículo se plantean cuestiones metodológicas para su seguimiento en el Poder Legislativo federal. Para ello se presenta un análisis en dos direcciones: Primero, en un sentido retrospectivo, se indaga en cómo se han presentado datos de seguimiento en los reportes disponibles en la LXIII y LXIV legislaturas para destacar sus alcances y limitaciones. Segundo, en un sentido descriptivo, se propone una revisión de dictámenes en la LXIV Legislatura para identificar formas de vinculación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

1 Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, maestra en Antropología Social por El Colegio de Michoacán.

Palabras clave: desarrollo sostenible, Poder Legislativo, documentos públicos, México, legislación.

Abstract: The 2030 Agenda proposes flexible ways to do a follow up. However, that the registration estrategies in Legislative Powers have been unequal. This article sets methodological questions to do a follow up in federal chambers. The analysis is presented in two directions: First, in a retrospective way, it is questioned how the data has been reported for the 63th and 64th legislatures. Second, in a descriptive way, there is a revision of opinions of the 64t Legislature and its vinculations to Objetives of Sustainable Development.

Keywords: sustainable development, Legislative Power, public records, Mexico, legislation

Sumario: I. *Introducción*. II. *Dar seguimiento a la Agenda 2030 es una reflexión metodológica*. III. *Informes sobre la Agenda 2030 en México*. IV. Seguimiento de dictámenes de reforma constitucional en la LXIV Legislatura. V. *A modo de conclusión: hacia una metodología de seguimiento de la Agenda 2030 en Congreso de la Unión*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Los poderes legislativos del mundo se consideran actores clave para la aplicación de la Agenda 2030. Esta es una pauta para lograr un desarrollo más integral que atienda a las necesidades de todas las personas, especialmente las más vulnerables y que pueda llevarse a cabo de manera global, pero atendiendo a las particularidades nacionales y locales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-México elaboró una guía para el Poder Legislativo federal mexicano, *Legislar con enfoque de Agenda 2030 pare el desarrollo sostenible*. En esta se recomienda que los dictámenes elaborados en las cámaras incorporen

explícitamente si se atienden Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).[2] Para ello, el PNUD invita a tomar en consideración el análisis elaborado para el parlamento argentino en 2019 como referencia,[3] que se centran en la idea de identificar la *vinculación* de la Agenda 2030 en los productos parlamentarios. *Grosso modo*, se refiere a qué tanto están siendo apropiados los ODS en el trabajo concreto de los parlamentos. Para ello, se diferencia entre productos legislativos que usan explícitamente los ODS (vinculación plena), de aquellos que tocan la materia de los ODS pero no los mencionan (vinculación difusa) o bien no tienen relación alguna con ellos (vinculación nula).

Este artículo busca, a manera de objetivo general, retomar las directrices metodológicas recomendadas por el PNUD y hacer un primer ejercicio para atenderla desde la investigación parlamentaria. Para ello se plantean dos estrategias: en la primera, analizar el seguimiento que se ha hecho de los ODS para el Poder Legislativo en los informes voluntarios de México; y en la segunda, se busca hacer el ejercicio de comenzar a aplicar el seguimiento recomendado por el PNUD en dictámenes de la LXIV Legislatura.

Se parte de la idea de que los productos legislativos, como lo son los dictámenes a proyectos de decreto, pueden servir para identificar las aportaciones del parlamento al seguimiento de la implementación de la Agenda en México. Se plantea que el monitoreo de los asuntos ha servido de manera instrumental para la rendición de cuentas internacional, para la cual se ha elegido de manera consiente el seguimiento de productos legislativos puntuales que trazan una buscan proyectar avances del país. También se plantea que el seguimiento de los productos parlamentarios puede ayudar a identificar tendencias en las discusiones parlamentarias y, en última instancia, orientar la toma de decisiones del Poder Legislativo.

2 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Legislar con enfoque de Agenda 2030*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019.

3 *Véase*, OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS, *Agenda 2030, El rol del Congreso, Quinto informe 2019*, Argentina, Observatorio de Derechos Humanos-H. Senado de la Nación, 2019, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/quinto_informe_rol_del_congreso.pdf.

La elaboración de este texto ha presentado varios retos que implicaron la modificación del proyecto. De manera inicial se pensó en aplicar de lleno un seguimiento de los dictámenes de la LXIV Legislatura replicando la metodología del parlamento argentino, pero se presentaron una serie de interrogantes sobre cómo aplicar el seguimiento de los asuntos que llevaron a replantear los alcances del trabajo.

El caso argentino plantea seguimiento para iniciativas, mientras que el PNUD propone seguimiento a dictámenes. Esto implica pasar del seguimiento de la trayectoria individual de asuntos presentados en una Cámara, a plantear que hay que observar el trabajo entre Cámaras y su relación con los ODS. Por una parte, prestar atención a los dictámenes reduce el número de asuntos a monitorear frente al volumen de iniciativas presentadas. Por otra parte, para el seguimiento de un solo asunto se debe rastrear el proceso legislativo que implica un dictamen en la cámara de origen, un dictamen en la cámara revisora y, en ocasiones, la devolución del dictamen para su rectificación en la cámara de origen, nuevamente. Por lo tanto, por cada asunto con un decreto publicado la búsqueda documental debe incluir al menos dos textos que dan tratamiento desigual a los ODS en la propuesta legislativa.

La metodología argentina sobre vinculación se fundamenta en el supuesto de que los productos legislativos a las que se da seguimiento incluyen de manera explícita cómo se relacionan con los ODS. Sin embargo, no se abunda en cómo dar tratamiento a aquellos casos donde pudiera estar implícito algún contenido a la Agenda 2030. Se ensayaron criterios para calificar la vinculación de los dictámenes.

Para buscar una referencia de cómo hacer la vinculación con los ODS, se rastrearon los reportes existentes sobre el Poder Legislativo y cómo se ha presentado el trabajo respecto a la Agenda 2030 ante las Naciones Unidas.

El estudio se desarrolla en cuatro partes. Primero, se presenta un esbozo sobre cómo la Agenda 2030 supone una reflexión que plantea retos para los parlamentos. Segundo, se analiza cómo se ha dado seguimiento al trabajo del Poder Legislativo federal en informes de grupos

de trabajo y de voluntarios presentados de México ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Tercero, se presenta un ejercicio para dar seguimiento a los ODS en dictámenes del Congreso de la Unión; de manera principal se analiza la vinculación de los dictámenes elaborados para reformas constitucionales; de manera complementaria se indaga en los reportes e informes elaborados por las comisiones como fuente posible de automonitoreo de la Agenda 2030. Cuarto, a modo de conclusión se plantean retos metodológicos y una propuesta para dar seguimiento a la Agenda 2030 en los productos legislativos. Se reconoce que los resultados aquí vertidos son parciales. Sin embargo, se considera que se ha podido avanzar en un estudio crítico sobre el seguimiento de los ODS en los productos parlamentarios.

II. DAR SEGUIMIENTO A LA AGENDA 2030 ES UNA REFLEXIÓN METODOLÓGICA

1. *Agenda 2030 como metodología de trabajo*

La Agenda 2030 es una metodología de trabajo adoptada que se centra en la promoción de los derechos humanos. Fue adoptada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG) para dar continuidad y potenciar los avances logrados con los Objetivos del Milenio (2000-2015). Como estrategia global-local se centra en la promoción de los derechos humanos y deja de lado la perspectiva de cubrir necesidades mínimas de las personas.[4]

Este plan de acción mundial consta de diecisiete ODS centrados en materias prioritarias y 169 metas que desagregan acciones concretas que pueden tomarse respecto a cada objetivo. El enfoque se considera multidimensional, plantea que para explicar un fenómeno e intervenir en él se pueden articular diversos objetivos para atender de manera integral las necesidades de las personas.

4 UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Los parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una herramienta de autoevaluación*, Francia, Unión Interparlamentaria/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016, p. 7, http://archive.ipu.org/pdf/publications/sdg-toolkit-s.pdf.

Tabla 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

Objetivo 1 - Fin de la Pobreza
Objetivo 2 - Hambre Cero
Objetivo 3 - Salud y Bienestar
Objetivo 4 - Educación de calidad
Objetivo 5 - Igualdad de Género
Objetivo 6 - Agua y Saneamiento
Objetivo 7 - Energía Asequible y No Contaminante
Objetivo 8 - Trabajo decente y crecimiento económico
Objetivo 9 - Industria, Innovación e Infraestructura
Objetivo 10 - Reducción de las desigualdades
Objetivo 11 - Ciudades y Comunidades sostenibles
Objetivo 12 - Producción y consumo responsables
Objetivo 13 - Acción por el clima
Objetivo 14 - Vida submarina
Objetivo 15 - Vida de ecosistemas terrestres
Objetivo 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
Objetivo 17 - Alianzas para lograr los objetivos

Fuente: Elaboración propia.[5]

El enfoque de la Agenda se considera integral, por lo que se necesita de la articulación de tres dimensiones que se consideran pilares del desarrollo sostenible: lo económico, lo social y lo medioambiental. A su vez, es universal porque presenta retos comunes en el mundo, pero es flexible para su aplicación nacional y local. En ese sentido, fomenta que se pueda entender un problema específico como algo que requiere soluciones que tomen en cuenta los diferentes pilares y pudieran atender uno o más objetivos de desarrollo. Las metas dentro de cada objetivo se han diseñado para dar una directriz sobre preocupaciones comunes en el mundo y posibles líneas de acción. En suma, la Agenda 2030 busca ser una metodología de trabajo que invite a generar soluciones

5 Se elaboró con base en: ASAMBLEA GENERAL-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución 70/1*, 2015.

incluyentes y que se adapten a las necesidades locales, por lo que se entiende como una guía que da pautas de trabajo.

El papel de los parlamentos para lograr acciones en favor del desarrollo es destacado de manera explícita en el acuerdo presentado por las Naciones Unidas que introdujo la Agenda 2030. Se declara en el punto número 45 que, entre diversos actores, los parlamentos tienen un rol especial en lograr resultados: *Reconocemos asimismo que los parlamentos nacionales desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos promulgando legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas*...[6]

El documento de la declaración menciona funciones trascendentes de los parlamentos desde las cuales estos pueden contribuir a la implementación de la Agenda 2030. La elaboración de leyes, la función presupuestal, la vigilancia a los organismos públicos para la rendición de cuentas y reconocer el papel de representación que involucra la participación ciudadana son acciones mediante las cuales los parlamentos tienen relevancia como actores para la implementación de la Agenda.[7]

El *seguimiento y examen* de los alcances de la Agenda 2030 son planteados como parte de la metodología de trabajo. En el punto 82 de la declaración se incluye la autoevaluación de avances como de interés central para observar progresos, logros y obstáculos.[8] Esta también se puede dar desde dentro de las instituciones parlamentarias y potenciarían los esfuerzos de estas al generar información de utilidad para la toma de decisiones. Como se verá más adelante, los informes voluntarios presentados por México incluyen decretos legislativos como parte de los avances que se reportan como país.

La Unión Interparlamentaria, que apoya los trabajos de las Naciones

6 El punto 45 de la Agenda 2030 continúa: *Los gobiernos y las instituciones públicas también colaborarán estrechamente en la implementación con las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias.* ASAMBLEA GENERAL-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución 70/1*, 25 de septiembre de 2015, p. 13, https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf.

7 UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *op. cit*.

8 ASAMBLEA GENERAL-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *op. cit*., pp. 37 y 38.

Unidas en su papel de organismo internacional, se ha posicionado en fomentar que sean los propios parlamentos quienes analicen por sí mismos *todos los proyectos legislativos con una lente basada en los derechos humanos y el desarrollo sostenible*.[9] La razón fundamental para hacer seguimientos desde dentro de la institución parlamentaria es orientar el ejercicio de las funciones con base en evidencia, así como el asumir el compromiso de trabajar con la Agenda 2030. Al respecto, la Unión Interparlamentaria señala lo siguiente:

> La autoevaluación, al contrario que la evaluación realizada por un experto externo, permite garantizar que el parlamento se apropie de las conclusiones obtenidas al final del ejercicio. Las autoevaluaciones no se utilizan, ni se deberían utilizar, para clasificar a los parlamentos. Por el contrario, proporcionan información útil que ayuda a mejorar el rendimiento de las funciones parlamentarias clave, como la legislación, la representación y la vigilancia.[10]

Desde este punto de vista, la mejor evaluación es la que se hace desde dentro. Aunque como se verá más adelante, los cambios en las legislaturas hacen que los esfuerzos hechos al interior del parlamento federal mexicano para dar seguimiento generen datos con retos de comparación y alcances distintos.

En el caso de México, el PNUD ha elaborado una guía de trabajo para ayudar a orientar los trabajos del Congreso de la Unión hacia la Agenda 2030. En dicha guía se abordan ocho recomendaciones puntuales para facilitar la incorporación de la metodología de desarrollo sostenible. La guía parte de un diagnóstico realizado por el mismo PNUD en el Senado de la República a solicitud de la Comisión de Relaciones Exteriores durante la LXIII Legislatura. El diagnóstico fue concluido en 2017 e identificó ocho necesidades a cubrir que se relacionan con cuatro funciones principales de los parlamentos.[11]

9 UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *op. cit.*, p. 28.

10 UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *op. cit.*, p. 16.

11 Las necesidades que PNUD identificó en el Senado mexicano son: 1) institucionalizar mecanismos de segui-

Sobre el trabajo legislativo, el PNUD analizó iniciativas de ley del Senado y consideró tres variables: la exposición de motivos, aprobar legislación que contribuya con el cumplimiento de los ODS e identificar el nivel de inclusión de los ODS en planes de trabajo de las comisiones (es decir, la *vinculación* con base en la citada metodología aplicada en el parlamento argentino).[12] Como resultado, el PNUD encuentra que una necesidad es *aumentar la inclusión de los ODS en la exposición de motivos de las iniciativas de ley*. En consecuencia, se recomienda *promover que los dictámenes de ley reconozcan explícitamente su contribución al desarrollo sostenible*.[13]

La guía de trabajo del PNUD sugiere llevar a cabo una serie de pasos para cubrir la necesidad identificada. Entre estos, se destaca que en primer lugar las legisladoras y legisladores deben reformar el artículo 78 del reglamento de la Cámara de Diputados y el artículo 169 del Reglamento del Senado de la República para incorporar la mención de la Agenda 2030 como parte de los dictámenes. Luego, se propone que en grupos de trabajo se coordinen para elaborar y compartir entre las comisiones formatos para incorporar la mención de ODS en los dictámenes, así como ofrecer capacitación para usarlos. Finalmente se sugiere realizar un tablero de control para llevar registro consultable en línea y dar seguimiento de los dictámenes según su nivel de vinculación con la Agenda 2030 tomando el ejemplo del análisis que hace el parlamento argentino y mantenerlo actualizado. Al concluir la LXIV Legislatura los reglamentos aún no se habían reformado, se logró establecer mecanismos con la participación de legisladores en cada cámara para dar seguimiento a la Agenda y se lograron presentar informes voluntarios con resultados parciales sobre el trabajo parlamentario.

miento para la implementación de los ODS, 2) mantener campañas de información sobre la Agenda 2030 en el Congreso, 3) aumentar la inclusión los ODS en los dictámenes, 4) continuar las agendas de igualdad de género, 5) contar con planes de trabajo y mecanismos de evaluación de los ODS, 6) transparentar la asignación de recursos, 7) incrementar los procesos participativos y abiertos de examinar iniciativas legislativas, y 8) utilizar mecanismos de rendición de cuentas en el marco de la Agenda 2030. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Legislar con enfoque de Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Ciudad de México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2019, pp. 19, 41-44, https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/legislar-con-enfoque-de-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenibl.html.

12 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *op. cit*., pp. 42 y 43.

13 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *op. cit*., p. 19.

Las recomendaciones del PNUD encargan el monitorear el cumplimiento de la Agenda 2030 a los grupos de trabajo de las cámaras de Diputados y de Senadores. Al respecto se hacen observaciones amplias que permitan la flexibilidad en cómo se hace el seguimiento de los ODS. Se deja abierta la posibilidad de desarrollar indicadores, que sean actualizados y sistematizados.

La indicación más rigurosa que se hace es tomar como parámetro la noción de vinculación. Para el caso del parlamento argentino, el Observatorio de Derechos Humanos del H. Senado realizó en 2019 un informe en el que califica las iniciativas de los legisladores de su país de acuerdo con qué tan vinculadas o no están con la Agenda 2030. Para ello, los investigadores diferenciaron iniciativas con *vinculación plena, difusa o nula* con la Agenda 2030. El estudio anota lo siguiente:

> A) Vinculación Plena. Se incluyen aquellos proyectos que aluden de manera directa e inequívoca a uno o más de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas.
>
> B) Vinculación Difusa. Se incluyen aquellos proyectos que:
>
> - Aluden de manera indirecta a uno o más de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas y/o
> - Proponen medidas que aluden de manera indirecta o imprecisa a uno o más de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas y/o
> - Proponen medidas que si bien pueden estar vinculadas con los ODS son alcance limitado comparado con la dimensión de las metas expuestas en la Agenda 2030: promoción de derechos a corto o mediano plazo (por ejemplo, emergencias, exenciones fiscales temporales y acciones que tienen plazo determinado).
>
> C) Vinculación Nula. Se incluyen aquellos proyectos que no aluden de manera directa ni indirecta a uno o más de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.[14]

14 OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

Aunque el PNUD sugiere que el seguimiento debe hacerse desde los grupos de trabajo, quizás influidos por las actividades observadas en la LXIII Legislatura que se analiza en el apartado II.1, la referencia sobre el parlamento argentino fue llevado a cabo por un observatorio dedicado a la investigación. Esta diferencia hace cuestionar sobre cómo debería llevarse a cabo el seguimiento de los asuntos de la Agenda 2030 y sobre el papel auxiliar que juega la investigación parlamentaria en el Congreso para diseñar metodologías de trabajo sistemáticas y aplicables.

A continuación, se analizan diferentes informes del Poder Legislativo y sus alcances en la LXIII y LXIV legislaturas. Ello ayudará a argumentar que el trabajo de seguimiento necesario podría recaer en los organismos de investigación parlamentaria que cuentan con recursos humanos y formación metodológica que permitan coadyuvar con un seguimiento a lo largo de los años.

III. INFORMES SOBRE LA AGENDA 2030 EN MÉXICO

El seguimiento de la Agenda 2030 en México ha implicado esfuerzos metodológicos diferentes desde que su adopción internacional. En este apartado se retoman diferentes informes disponibles que abordan los aportes del trabajo parlamentario en materia de desarrollo sostenible. Se tienen datos presentados por el país en 2016 y 2018, que abarcarían los trabajos de la LXIII Legislatura; y 2021, que revisan de manera integrada abordan los trabajos de la LXIV Legislatura. También se cuenta con la memoria presentada por el grupo de trabajo que dio seguimiento a la Agenda 2030 en el Senado durante la LXIII Legislatura y los informes que presentan en lo particular.

1. *Seguimiento de Agenda 2030 en el Senado, LXIII Legislatura*

En la LXIII Legislatura se estableció un grupo de trabajo en el Senado, coordinado por la Comisión de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales encargado de observar la aplicación de la Agenda 2030 en dicha Cámara. Como parte de las memorias finales de este, el grupo

de trabajo hizo una síntesis de asuntos con enfoque de Agenda 2030. Se dio a la tarea de consultar entre las comisiones miembro sobre dos aspectos: con qué ODS se pueden relacionar los intereses de la comisión y si tienen asuntos dictaminados con perspectiva de Agenda 2030.

En esta relación se incluyó de manera puntual el dictamen elaborado, las medidas tomadas, así como un comentario de la Comisión sobre áreas de oportunidad para seguir trabajando. Así mismo, se presenta una relación de dictámenes se tomaron en cuenta diversos tipos de productos legislativos: leyes, reformas constitucionales y puntos de acuerdo. La selección de los asuntos reportados parece haber recaído en las comisiones mismas.[15]

El esfuerzo del grupo de trabajo fue notable al hacer una revisión general entre los diversos productos legislativos. Este tipo de trabajo aporta la reflexividad del personal técnico de las comisiones y sus miembros legisladores que podrían contribuir a calificar su propio trabajo. Los dictámenes, que interesan especialmente en este análisis, junto con otros asuntos, pues se optó por confiar a las comisiones el declarar qué asuntos fueron trabajados con Agenda 2030, como se mencionó anteriormente. Sin embargo, este recuento voluntario omite la relación explícita de qué ODS se aborda en cada dictamen.

La *Memoria* también reporta un total de 1545 asuntos aprobados por el Senado y su relación con respecto a los ODS durante la LXIII Legislatura. Esto podría incluir iniciativas con proyecto de decreto que dependen de la aprobación de la Cámara de Diputados como revisora; decretos en materia internacional, que son competencia exclusiva del Senado; así como proposiciones con punto de acuerdo, que son atendidos y solucionados de manera independiente por la cámara que los aprueba.[15]

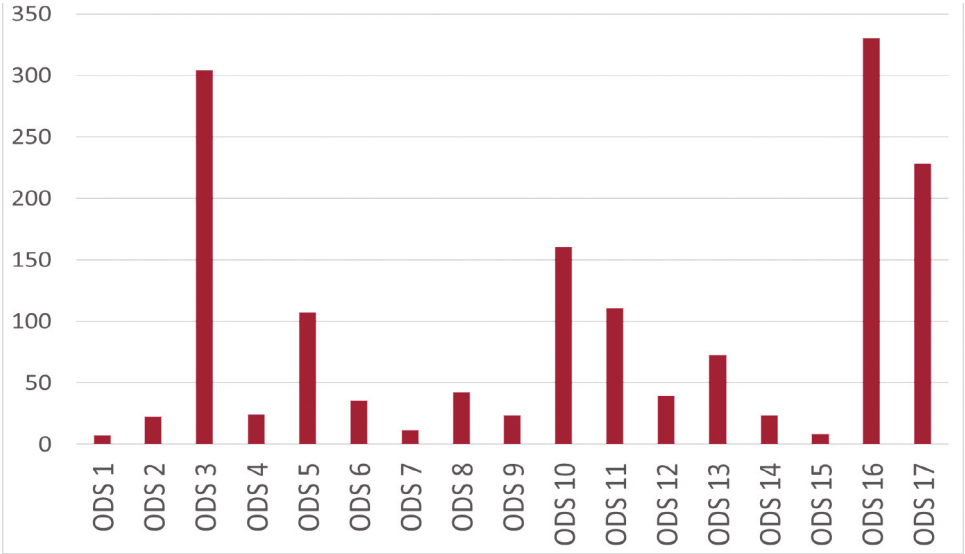
Según los datos de la *Memoria*, el ODS que causó mayor interés fue en materia de paz, justicia e instituciones más sólidas con un total de 330 asuntos dictaminados. Le siguió el 3 sobre salud y bienestar con

15 COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ORGANISMOS INTERNACIONALES, *Memoria del Grupo de Trabajo para el Seguimiento Legislativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030*, México, Senado de la República, 2018, https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/memoria-del-grupo-de-trabajo-para-el-seguimiento-legislativo-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-de-la-agenda-2030.

304 asuntos aprobados y el 17 sobre alianzas para favorecer el cumplimiento de la Agenda 2030. En cambio, el menor número de asuntos aprobados se encontraron en el ODS 1 sobre poner fin a la pobreza (7 asuntos), 15 sobre ecosistemas terrestres (8 asuntos) y el 7, sobre energía asequible (11 asuntos).

Sobre este ejercicio de relacionar ODS con asuntos aprobados en el Senado no se da mayor detalle de cómo se elaboró. Este análisis habla en general de productos legislativos y omite diferenciar qué tipo de asuntos se contabilizan. Es decir, no es claro si se trata de proposiciones con punto de acuerdo, iniciativas para reformar leyes o la Constitución. No se encontró una versión pública que desglose los asuntos en relación con los ODS. En cuanto a la vinculación con los ODS, se infiere que se eligió uno solo para describir la materia de lo que se aprobó. Sin embargo, el ejercicio difícilmente se puede replicar y no se cuenta con la base de datos pública de cómo se clasificó cada asunto, con lo cual se puede reforzar la importancia de la recomendación del PNUD sobre hacer público el seguimiento. También parece que se ha buscado que todos, o por lo menos una gran mayoría de asuntos sean relacionados con la Agenda 2030 (minimizando la ocurrencia de vinculaciones nulas). No se puede conocer si los legisladores hicieron la observación de con qué ODS se puede caracterizar el trabajo (vinculación plena) o si se encontró un objetivo implícito en él (vinculación difusa). De cualquier modo, la gráfica elaborada por el grupo de trabajo da cuenta de qué temas en general fueron de interés de la LXIII Legislatura.

Gráfica 1. Asuntos aprobados por el Senado que atienden los ODS, LXIII Legislatura



Fuente: COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ORGANISMOS INTERNACIONALES, *Memoria del Grupo de Trabajo de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030*, p. 61

Otra manera de plantear los resultados de los trabajos parlamentarios está en los informes voluntarios presentados por México ante la ONU. Para la LXIII Legislatura se cuentan con datos de 2016 y 2018 que, aunque presentados de manera fragmentaria, se pueden aglutinar para recuperar tendencias, mientras que información de la LXIV Legislatura fue resumida en un solo reporte (2021). Estos documentos se caracterizan por presentar una selección de trabajos legislativos que se consideran relevantes para publicitar ante la ONU y otros países.

Los avances de 2016 y 2018 abordaron el papel del Poder Legislativo dando cuenta de procesos institucionales como la creación de grupos de trabajo y primeros esfuerzos para trabajar formalmente con la Agenda. Así mismo, se aprovechó para señalar medidas específicas tomadas por

el Congreso de la Unión.[16] Sin embargo, en ellos se pueden identificar reformas aprobadas y cómo se relacionan con los ODS. A lo largo esos textos, así como a manera de anexos se pueden consultar decretos significativos y su relación con los diversos temas de la estrategia global.

2. Seguimiento de la Agenda 2030 en la LXIV Legislatura

La síntesis del informe 2021 contó con un apartado específico que incluye mención de trabajo legislativo federal enfocado en objetivos de desarrollo sostenible y ya hay un desglose de varias medidas adoptadas por las entidades federativas.

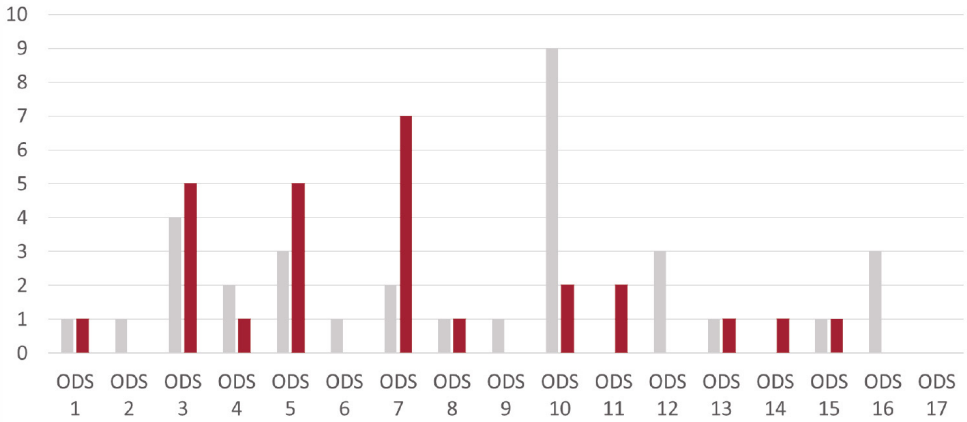
Para la integración del informe voluntario 2021 tanto el Senado como la Cámara de Diputados presentaron sus informes de manera independiente, los cuales fueron recuperados e integrados para un documento general. En estos se puede ver una relación de asuntos que se consideraron de importancia para los avances en la Agenda 2030.

En ambos casos se buscó presentar aspectos significativos del trabajo de la LXIV Legislatura, por lo que en ambos casos se presentó una selección de decretos legislativos. La Cámara de Diputados reportó 33 decretos legislativos, mientras que el Senado reportó doce decretos legislativos, un asunto pendiente por aprobar y un acuerdo internacional como relevantes. Los decretos resaltados por cada instancia fueron prácticamente diferentes, salvo en una ocasión en que coincidieron en citar dos reformas: una bajo el ODS número 5 sobre género, en materia de legislativa hecha en materia de violencia política de género; y la otra, una reforma constitucional en materia de educación bajo el ODS número 4. En conjunto se citó un total de 43 decretos diferentes que reforman la

16 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Informe nacional voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. Bases y fundamentos en México para una visión del desarrollo sostenible a largo plazo. Avance en el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, México, Gobierno de la República, 2018, p. 9, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20125INFORME_NACIONAL_VOLUNTARIO_060718.pdf; PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible*. México, Presidencia de la República/PNUD, 2016, pp. 27-28, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10756Full%20report%20Mexico%20-%20HLPF%202016%20FINAL.pdf; SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Informe nacional voluntario 2021. Agenda 2030 en México,* México, Secretaría de Economía, 2021, pp. 30, 31, 69 y 79, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/288982021_VNR_Report_Mexico.pdf.

Constitución, leyes existentes o promulgan leyes nuevas.

Gráfica 2. Vinculación de ODS según las cámaras del Congreso de la Unión, LXIV Legislatura



Fuente: Elaboración propia.[17]

La manera en que cada cámara calificó la relación temática entre los ODS y los decretos de interés fue diferente. Por una parte, la Cámara de Diputados vinculó con un solo ODS y una meta específica dentro este. Por su parte, en el Senado de la República relacionó con uno, dos o hasta tres ODS, de modo que se consideró que el problema abordado en la legislación era multifacético.

La Cámara de Diputados consideró como los temas más relevantes a destacar cuestiones relativas a la reducción de desigualdades (ODS 10), con un total de nueve decretos contabilizados. También, se registraron cuatro decretos sobre salud y bienestar (ODS 3). En el Senado de la República se destacó el tema de energía y asequible y no contaminante (ODS 7), con un total de 7 decretos vinculados, así como el de salud y

17 Se elaboró con base en: CÁMARA DE DIPUTADOS, *Informe Nacional Voluntario 2030-Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 2021, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654373/Informe_Nacional_Voluntario_C_mara_de_Diputados.pdf; COMISIÓN ESPECIAL PARA EL SEGUIMIENTO DE LA AGENDA 2030 EN MÉXICO, *El Senado de la República y la Agenda 2030*, México, Senado de la República, México, 2021, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654375/INFORME_AGENDA_2030_-_SENADO_INV_2021.pdf.

bienestar (ODS 3) con 5.

El conjunto de los decretos destacados por las cámaras permite observar que los ODS con más menciones fueron el 10, reducción de desigualdades con once decretos; 3, salud y bienestar con nueve decretos; 7, energía asequible y no contaminante con nueve decretos; y el 5, igualdad de género, con siete decretos (u ocho menciones si se considera que uno fue citado dos veces). Todos los ODS tuvieron al menos una mención respecto, salvo el 17 sobre alianzas para lograr los objetivos, que no fue mencionando por ninguna de las cámaras.

La información destacada por las cámaras versó principalmente sobre decretos legislativos, ya sean en materia constitucional u otras leyes secundarias. El Senado de la República destacó que también se hizo un decreto en materia internacional, a saber, la firma del Convenio de Escazú que es un tema de competencia exclusiva del Senado.

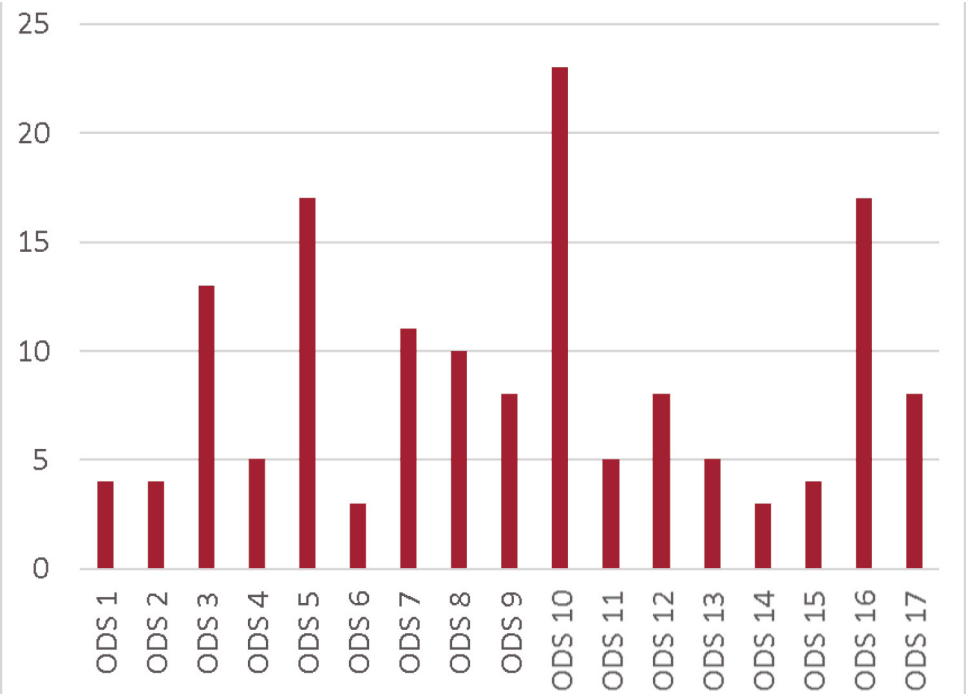
3. Seguimiento de la Agenda 2030 en los informes voluntarios

Los informes voluntarios dan cuenta de la importancia que se ha dado desde el Poder Legislativo y el Ejecutivo federal al trabajo legislativo realizado en el Congreso de la Unión. La selección hecha para fines de compartir información de manera global habla de lo que como país se quiere proyectar que se está trabajando. En esta selección se reconocen los avances destacables para la nación y podría leerse como parte del proyecto de desarrollo sostenible del país.

De acuerdo con los datos encontrados en los informes, los esfuerzos del Poder Legislativo se han orientado hacia la disminución de desigualdades (ODS 10), a tratar asuntos relacionados con la paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16) y la igualdad de género (ODS 5).

En los tres informes que se han presentado se ha optado por presentar una selección de medidas concretas tomadas en el Poder Legislativo federal. Empero, no parece haberse perseguido un informe más amplio que busque abarcar diferentes facetas de los trabajos del Congreso de la Unión y su relación con la Agenda 2030.

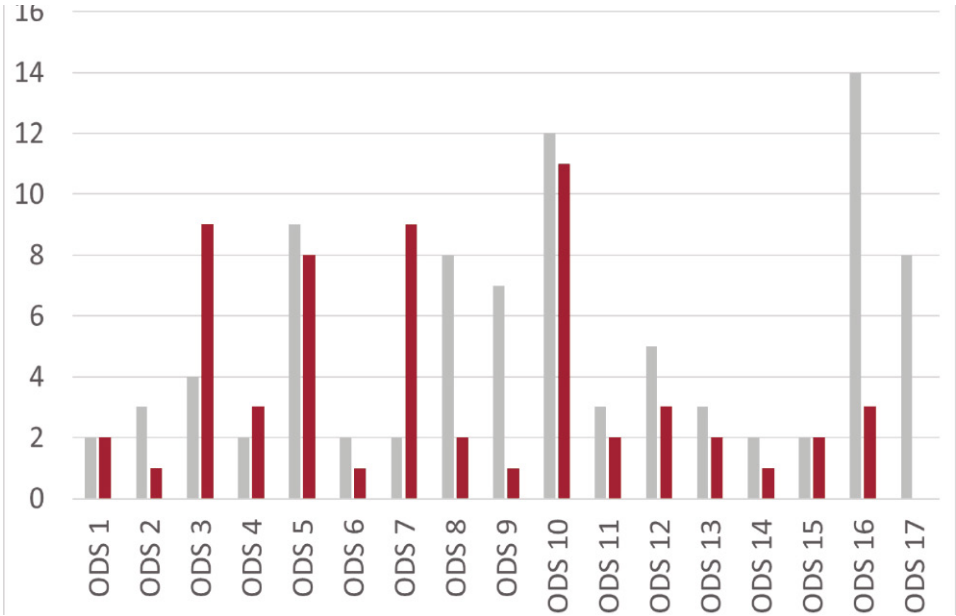
Gráfica 3. Vinculación de ODS en informes voluntarios 2016, 2018 y 2021



Fuente: Elaboración propia.[18]

18 Se elaboró con base en: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Reporte nacional...cit.*, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Informe nacional...cit.*, y SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Informe nacional voluntario 2021...op. cit.*

Gráfica 4. Vinculación de ODS en informes voluntarios, en las legislaturas LXIII y LXIV



Fuente: Elaboración propia.[19]

La LXIII Legislatura mostró mayor interés en reformas relacionadas con los ODS 8, 9 y 17 que tuvieron un papel menos preponderante en la LXIV Legislatura. El ODS 17 fue muy recurrido por la LXIII Legislatura para explicar vinculación de los decretos, mientras que no tuvo menciones en la siguiente. En el reporte de 2021 se habla de la firma del acuerdo internacional de Escazú que, si bien no se contó para fines de mantener un registro homogéneo, sí fue reportado como con relación al ODS 17 sobre crear alianzas para cumplir la Agenda 2030. Por otra parte, LXIV Legislatura se contabiliza un mayor interés por el ODS 3, respecto a la legislatura anterior.

19 Se elaboró con base en: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Reporte nacional...cit.*, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Informe nacional...cit.*, y SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Informe nacional voluntario 2021...op. cit.*

Tabla 2. Menciones de ODS y total de decretos del Poder Legislativo en informes voluntarios 2016, 2018 y 2021

ODS	Menciones de ODS			
	2016	2018	2021	Total
ODS 1	2	0	2	4
ODS 2	3	0	1	4
ODS 3	4	0	9	13
ODS 4	2	0	3	5
ODS 5	6	3	8	17
ODS 6	1	1	1	3
ODS 7	1	1	9	11
ODS 8	8	0	2	10
ODS 9	6	1	1	8
ODS 10	10	2	11	23
ODS 11	2	1	2	5
ODS 12	2	3	3	8
ODS 13	2	1	2	5
ODS 14	1	1	1	3
ODS 15	2	0	2	4
ODS 16	13	1	3	17
ODS 17	7	1	0	8
Total de menciones	72	17	60	149
Total de decretos	13	15	43	71

Fuente: Elaboración propia.[20]

Después de recuperar los informes disponibles sobre aportes del Poder Legislativo federal al cumplimiento de los ODS se pueden comparar qué temas han sido de mayor recurrencia. Destaca la atención a disminuir las desigualdades (ODS 10) y la búsqueda por la igualdad de

20 Se elaboró con base en: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Reporte nacional...cit.*, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Informe nacional...cit.*, y SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Informe nacional voluntario 2021...op. cit.*

género (ODS 5) en ambas legislaturas.

Los informes voluntarios relacionan con los decretos reportados más de un ODS. Esto es más notable en los informes 2016 y 2021. Al tratarse de una elección de decretos estratégicos, quienes elaboraron el informe pudieron explorar con mayor detalle las implicaciones de las reformas promovidas en el Legislativo. Los cambios entre gobiernos evidencian los proyectos políticos del momento, por ejemplo, en la LXIII Legislatura se habla de la reforma educativa como un pilar, mientras que la LXIV Legislatura se dio marcha atrás a principios incluidos años antes, implicando que se siguiera teniendo al tema de educación como central en la discusión.

Estas variaciones en temas de interés pueden entenderse como cambios de timón en las diferentes administraciones. Podrían servir como indicador de que un tema se está dejando rezagado, o bien servir para ver en qué área se están generando acuerdos e irlos refinando con el tiempo. Más que calificar las legislaturas, las tendencias pueden ser útiles para pensar la discusión que se lleva a cabo en el Congreso de la Unión.

IV. SEGUIMIENTO DE DICTÁMENES DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA LXIV LEGISLATURA

Para este artículo se hicieron varios ejercicios para dar seguimiento a la presencia de los ODS en el trabajo legislativo. Se tomó en cuenta la propuesta metodológica sobre el parlamento argentino que califica la vinculación de los asuntos legislativos con los ODS de manera diferenciada. Al intentar aplicar principios usados en Argentina se presentaron diversos retos y preguntas de método que se aquí buscan compartir y, a partir de estos hallazgos parciales, observar posibles caminos para un seguimiento integral de los ODS en el trabajo parlamentario federal mexicano.

1. *Identificación de los ODS en los dictámenes*

El primer paso fue identificar el tipo de producto parlamentario al cual hacer seguimiento. En atención a las recomendaciones del PNUD se optó por atender los dictámenes tratando de aplicar la metodología

del parlamento argentino lo más posible. Como ya se señaló, se parte de preferir los dictámenes sobre las iniciativas en atención al diagnóstico del PNUD. Los criterios usados para el caso del Senado argentino consideraban: total de asuntos (iniciativas), diferenciar entre asuntos aprobados y no aprobados, identificar tipo de vinculación (plena, difusa o nula), identificar un ODS descriptivo y señalar si se trata de la modificación de un instrumento existente o promulgación de uno nuevo.

En la LXIV Legislatura se identificó un total de 234 decretos publicados. Estos son clasificados por el Sistema de Información Legislativa (SIL) según si se tratan de reformas constitucionales, cuestiones administrativas y de gobierno interior a los poderes, leyes secundarias y otros. Estos otros decretos pueden incluir asuntos como la adopción de conmemoraciones o instrumentos internacionales. El estudio de referencia sobre el caso argentino registra si las iniciativas proponen nuevas leyes o si hacen reformas a instrumentos existentes; esto es un dato que no se levanta en las bases de datos del SIL y si se quisiera replicar, se tendría que hacer *exprofeso*. Aquí se consideró que valdría la pena aprovechar los ya registros existentes y conocer las posibilidades analíticas que ofrecen. En cambio, sí habría un recurso similar haciendo la búsqueda en Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal) que registra nuevas leyes, reformas constitucionales, reformas a leyes existentes y decretos. Por tratase de registros diferentes, se omitió esta forma de clasificar la información.

Tabla 3. Decretos publicados de la LXIV Legislatura

Tipo de decreto publicado	Total
Iniciativa de carácter admvo. y de gobierno interior	19
Ley Secundaria	148
Otro	49
Reforma Constitucional	18
Total general	**234**

Fuente: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Sistema de Información Legislativa* [base de datos], México, Secretaría de Gobernación, http://www.sil.gobernacion.gob.mx.

Como ejercicio se planteó hacer la revisión de los dictámenes elaborados en torno a las reformas constitucionales. De manera inicial se localizaron todos los aquellos que hayan sido discutidos ante el pleno en materia constitucional que se elaboraron en la LXIV Legislatura. Se encontró un total de 61 documentos, que incluyen un asunto desechado, tres atendidos y dados por concluido en trámite, uno devuelto a comisiones de trabajo y dieciséis asuntos que están en las cámaras revisoras. Cuarenta dictámenes en total fueron aprobados y dieron lugar a reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación. La Cámara de Diputados elaboró más que el Senado, pues le fueron devueltos para revisar cuatro proyectos con cambios de la colegisladora. En general, los dictámenes sobre reformas constitucionales gozaron de buenas probabilidades de generar consensos entre las cámaras.

Tabla 4. Dictámenes de reforma constitucional discutidos ante el pleno LXIV Legislatura

	PRESENTADA EN		
Estatus	Diputados	Senado	Total
Atendido	1	2	3
Desechado	1		1
Devuelto a comisión de Cámara revisora	1		1
Pendiente	5	11	16
Publicado	22	18	40
Total	30	31	61

Fuente: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Sistema de Información Legislativa* [base de datos], México, Secretaría de Gobernación, http://www.sil.gobernacion.gob.mx.

Con esos 61 dictámenes a revisar, se exploró si existía una mención explícita de los ODS que permitiera hablar de una vinculación plena del documento con la Agenda 2030; se encontró que cuatro documentos del Senado de la República tuvieron esta característica. Para decidir

si un dictamen contaba con vinculación difusa se decidió que el texto debía reflejar la intensión de alguna de las metas que desagregan el sentido de los ODS. Si podía relacionarse de manera clara una meta con parte del contenido del dictamen o con el sentido general de este, se consideró que existía una vinculación difusa. Cuando no se encontró claramente una forma de articular las metas y los ODS con el texto analizado, se consideró que se trataba de vinculación nula.

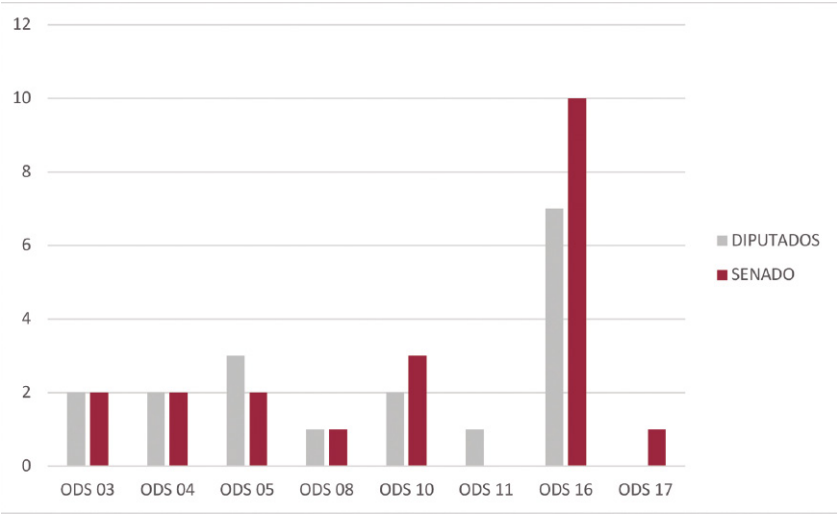
Tabla 5. Vinculación de dictámenes de reforma constitucional discutidos con la Agenda 2030, LXIV Legislatura

Vinculación con ODS	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Total
Difusa	18	17	35
Nula	12	10	22
Plena		4	4
Total general	30	31	61

Fuente: Elaboración propia

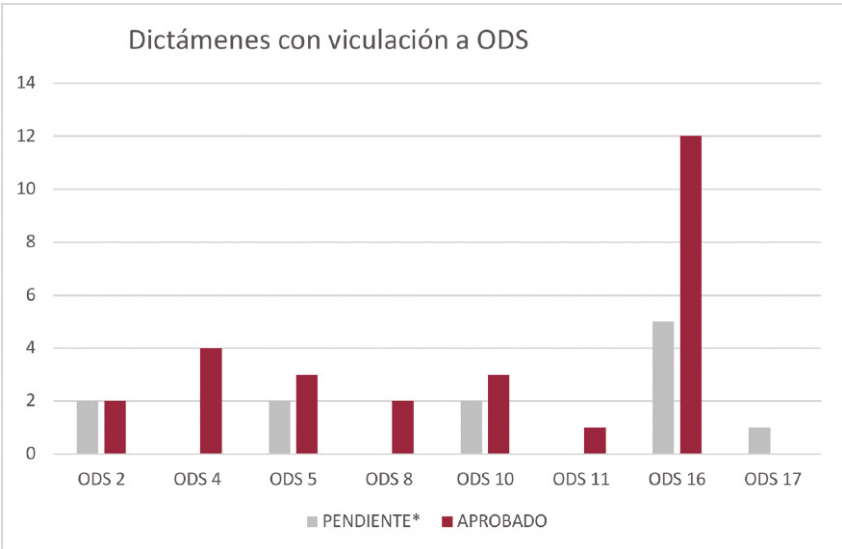
Entre los 39 dictámenes que tuvieron alguna forma de vinculación con la Agenda 2030 se pudo identificar que los esfuerzos por lograr reformas constitucionales se concentraron en algunos de los ODS. El objetivo número 16 sobre construcción de paz y justicia e instituciones sólidas resultó con mayor protagonismo, pues incluye proyectos entorno al fuero constitucional, reducir las remuneraciones de servidores públicos y la eliminación de la partida secreta del presupuesto. Se hicieron modificaciones para procurar la justicia digital y que fortalecen la Guardia Nacional. Los dictámenes con relación a la salud, la educación, igualdad de género, trabajo y crecimiento económico, ciudades sostenibles y reducción de desigualdades también lograron acuerdos para hacer reformas constitucionales.

Gráfica 5. Dictámenes de reformas constitucionales vinculadas a ODS, por Cámara; LXIV Legislatura



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 6. Dictámenes de reformas constitucionales vinculadas a ODS, por estatus; LXIV Legislatura



Fuente: Elaboración propia. *Incluye dictamen devuelto.

De los dictámenes con alguna vinculación a la Agenda 2030, 27 resultaron en procesos aprobados y publicación del decreto final en el Diario Oficial de la Federación, once se quedaron pendientes de dictaminar en la cámara revisora y uno fue devuelto a la comisión. Los temas que resultaron de interés pero que no lograron concretar acuerdos están en proyectos de decreto en materia de salud (ODS 3), igualdad de género (ODS 5), reducción de desigualdades (ODS 10), paz y justicia (ODS 16) y alianzas para lograr los objetivos (ODS 17). Esto temas sin aprobar podrían mostrar intereses en la agenda legislativa que quedan por trabajar y desarrollar, pero que ya se están discutiendo y están en la mira de quienes legislan.

Para el registro de vinculación difusa se tomó en cuenta a cada dictamen por separado. Así que el texto de la comisión dictaminadora de origen podría parecer más orientado a un ODS, pero el de su revisora a otro. Así, hubo algunos documentos que se consideró que sí presentaban elementos para vincularse con un ODS, pero la forma en que su contraparte expuso no parecía lograr esa misma dirección. En el registro que se hizo se calificó el contenido con un solo ODS, pero podría hacerse con al menos dos, y así se podría tener un registro más robusto de los matices implicados.

Una vez concluido el registro de los dictámenes, se identificó que catorce de los dieciocho decretos de reforma constitucional estarían vinculados con la Agenda 2030. Es posible también calificar el decreto resultante en relación con uno o varios ODS, sin embargo, trabajar con los estos permitiría acercarse a la argumentación que da lugar a la toma de decisiones.

Tabla 6. Dictámenes de reformas constitucionales vinculados a ODS y sus decretos, LXIV Legislatura

ODS	Dictámenes	Decretos
03 - Salud y bienestar	2	1
04 - Educación de calidad	4	2
05 - Igualdad de género	3	2
08 - Trabajo decente y crecimiento económico	2	1
10 - Reducción de las desigualdades	3	1
11 - Ciudades y comunidades sostenibles	1	1
16 - Paz, justicia e instituciones sólidas	12	6
Total general	27	14

Fuente: Elaboración propia.

2. Vinculación plena en dictámenes de reforma constitucional

La vinculación plena en los dictámenes sobre reformas constitucionales se encontró en cuatro ocasiones, todas estas elaboradas por el Senado de la República. Tener la vinculación plena permite acercarse un poco más a conocer la forma en que se está incorporando los ODS a la técnica legislativa.

Se observa que dos comisiones del Senado, Estudios Legislativos Segunda y Puntos Constitucionales participaron en dos y tres ocasiones respectivamente en la elaboración de documentos que emplean como recurso argumentativo a los objetivos de la Agenda 2030. Aunque se trata de unos pocos casos, es plantear la posibilidad de que si una comisión adopta la metodología, la utilice de manera continua en el trabajo legislativo.

Por otra parte, el uso de la Agenda 2030 y sus ODS podrían estar aportando herramientas para la deliberación, pues ofrecerían un punto de referencia que permita entender si la propuesta del dictamen es de relevancia. Los tres dictámenes del Senado con vinculación plena fueron elaborados en la Cámara de origen reforma sobre educación, sobre

movilidad y seguridad vial y nacionalidad. A pesar de tener menciones explicitas a los ODS, estos no fueron retomados por la Cámara revisora, de modo que los dictámenes con concluyen el trámite legislativo fueron considerados de vinculación difusa.

Los tres documentos que incluyeron menciones a la Agenda 2030 y los ODS en el apartado de consideraciones y se mencionó a los objetivos e incluso de metas particulares. En estos casos se menciona únicamente un ODS que es eje de la propuesta. Es claro que estos escasos ejemplos son limitados para analizar el lugar que tienen en el texto del dictamen. Las breves descripciones que se presentan la a continuación sobre ejemplos de vinculación plena en los dictámenes.

En el dictamen sobre seguridad vial las comisiones de origen desarrollan la necesidad de mejorar la llamada cultura vial que, entre otras cosas, ayudaría a reducir muertes y lesiones. Al respecto citan una meta específica de la Agenda en materia de salud que atiende este problema. Resulta llamativo que la materia del dictamen es más bien sobre el ODS 11, generar ciudades y comunidades sostenibles, que podría articularse con la meta de salud dedicada a la prevención de accidentes viales. La cámara revisora habla de *movilidad sustentable y sostenible*, que se consideró una vinculación difusa al ODS 11. En el dictamen del Senado se hizo la argumentación respecto la Agenda 2030 se describe el contenido de una de las metas de los ODS respecto a la salud y se usa como parte de la argumentación que justifica la reforma constitucional: *Cabe señalar, que de acuerdo con lo establecido en la Agenda 2030 respecto al mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo.*[21]

Por su parte, el dictamen del Senado en torno a la reforma constitucional de educación fue particularmente extenso. Se encontró que la perspectiva de la Agenda 2030 fue tomada en cuenta, pero no tiene

21 COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE ZONAS METROPOLITANAS Y MOVILIDAD, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, *Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de movilidad y seguridad vial, (*Senado de la República), Gaceta del Senado, LXIV/2PPO-67/102861, 5 de diciembre de 2019, p. 16.

un lugar visible en el documento. Por ejemplo, una mención a la perspectiva de la Agenda se encuentra ya pasadas más de 500 páginas de dictamen:

> En cuanto a los jóvenes, destacan las dictaminadoras que en la estrategia 2030 de las Naciones Unidas lanzada en 2018, se cuenta con la participación de gobiernos, el sector privado, el mundo académico, organizaciones internacionales y la sociedad civil, con el objetivo de garantizar que todos los jóvenes vayan a la escuela, reciban formación o tengan empleo para el año 2030.[22]

Las menciones que se hicieron en este dictamen a la Agenda 2030 fueron puntuales respecto a grupos específicos: los adolescentes y los niños como sujetos para recibir educación. Sin embargo, se puede notar que el sentido de la reforma es bastante más amplio y cabría oportunidad para relacionar el ODS 4 sobre educación con aspectos como la búsqueda por eliminar desigualdades como un sentido general de la propuesta. Es decir, la vinculación de la Agenda se hace tomando declaraciones contenidas en esta, pero no necesariamente se estaría usando para construir una argumentación general que dirija la elaboración del proyecto de decreto.

Otro uso de la vinculación plena con la Agenda 2030 se encuentra en los dictámenes que dieron lugar al decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de mayo de 2021 en materia de nacionalidad de mexicanos nacidos en el extranjero. En este se persigue hacer una desambiguación de género en la Constitución en la fracción II del artículo 30 que parecía sugerir que únicamente las personas hijas de hombres mexicanos podrían recibir la nacionalidad si nacían en el extranjero. Entonces se propuso reformar el texto constitucional para

22 COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE EDUCACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de educación y de estudios legislativos segunda respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia educativa,* Gaceta del Senado (Senado de la República), LXIV/1SPO/130, 95157, 29 de abril de 2019, pp. 528 y 529.

aclarar que hijos de padres o madres mexicanos tendrían la nacionalidad.

En los documentos resalta que en la cámara de origen incluyó como argumento que la reforma era pertinente por vincularse con el ODS 10, Reducción de las desigualdades. En específico, se citó a las metas 10.2 y 10.3 que rezan como sigue:

> 10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición
> 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.[23]

Es posible que una vez que se ha incluido la mención a la Agenda 2030 quienes elaboran los dictámenes no consideran que sea necesario redundar en la información. En cualquier caso, debe tomarse en cuenta que pueden existir discrepancias entre los documentos de un mismo asunto. Es decir, que el trabajo con la Agenda 2030 no es lineal: que una de las partes considere la metodología de la Agenda 2030 como parte del proceso de toma de decisiones no significa que sea tomado en cuenta en las etapas subsiguientes del trámite legislativo. De la misma manera, puede intuirse que una cámara revisora podría completar el trabajo legislativo que recibe aportando elementos de los ODS. En cualquier caso, estas discrepancias en el proceso remarcan la importancia de que desde las comisiones exista un pronunciamiento sobre cómo están entiendo la Agenda 2030 para su trabajo legislativo y que se use de manera consistente a lo largo del proceso.

23 COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, *Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del inciso A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Senado de la República), Gaceta del Senado, LXIV/3PPO-42/113486, 28 de octubre de 2020, p. 16.

El ejercicio aquí presentado tomó una pequeña parcela de los dictámenes elaborados en la LXIV Legislatura. Al replicar la metodología usada en el parlamento argentino para el seguimiento de iniciativas se pueden observar algunas diferencias y retos metodológicos. Los dictámenes introducen involucrarse en la dinámica bicameral y, aunque de entrada podría reducirse el universo de asuntos a dar seguimiento, se debe considerar las relaciones entre los documentos de origen y las revisiones. La metodología propuesta incluye trabajar con proyectos inconclusos, lo cual puede dar cabida a observar qué temas son agenda pendiente y en cuáles se ha avanzado.

3. *Otras posibles fuentes de información: Informes y planes de trabajo de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados*

De manera complementaria se intentó buscar la vinculación plena de las formas de trabajo de las comisiones ordinarias. Se partió de la idea de que los documentos públicos reportados podrían hacer mención del interés especial de sus legisladoras y legisladores integrantes, así como del personal técnico que acompaña las funciones de las comisiones. Se pensó que las comisiones podrían haber ofrecido un resumen de qué ODS y, especialmente qué metas, habían sido tocadas en los dictámenes. Los estudios realizados sobre prospección realizados en la Cámara de Diputados indicaban que había un conocimiento hacia los ODS y declaraciones sobre temas de interés para cada comisión, así que había expectativa de que se usaran de manera activa para reflejar avances respecto a la Agenda 2030.

Se realizó una revisión documental de los planes de trabajo del tercer año del ejercicio de la legislatura, los informes semestrales y finales de las comisiones. Se consideró que la mención en alguno de estos podría indicar el interés de las comisiones o bien resumir el trabajo ya realizado con perspectiva de ODS. Para el registro se decidió aplicar los principios de vinculación plena, difusa y nula para. De tal manera que la mención explícita en cualquiera de estos documentos de uno o más ODS contaría

como vinculación plena de la comisión con la Agenda 2030.

De un total de 47 comisiones, se encontraron 32 vinculaciones nulas, cinco difusas con menciones implícitas al trabajo con la Agenda 2030 y tres plenas. Para siete comisiones no se encontraron datos públicos para consultar.

Tabla 7. Informes finales o últimos reportes disponibles de comisiones de la Cámara de Diputados según vinculación con ODS, LXIV Legislatura

Vinculación	Reportes/informes de Comisiones
Difusa	5
Nula	32
Plena	3
N.D.	7
Total general	**47**

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, la búsqueda de ODS en documentos de trabajo de las comisiones fue poco significativa donde únicamente un tercio resultó con alguna mención a la Agenda 2030 y dos terceras partes de las comisiones no incluyeron mención alguna.

Los documentos que muestran una vinculación difusa con la Agenda 2030 podían describir alguna de las situaciones siguientes: hablaban sobre desarrollo sostenible, pero no de Agenda 2030; incluían la Agenda 2030 como herramienta de trabajo, pero no mencionaban cómo la aplicaban; o bien, se destacaba la participación en eventos sobre Agenda 2030, mostrando interés por el instrumento, pero sin aplicarlo para el trabajo de la comisión en cuestión.

Los documentos que de manera plena se vincularon con la Agenda 2030 mostraron maneras diferentes de aproximarse a la metodología de trabajo de la Agenda 2030. Por ejemplo, la Comisión de Relaciones Exteriores expresó en el plan de trabajo la intensión de trabajar de manera articulada con diferentes sectores de la sociedad, lo cual aplica las

recomendaciones de la Agenda 2030 de buscar alianzas y lograr una visión más integral en pos de un desarrollo sostenible:

> Desde la Comisión de Relaciones Exteriores refrendamos nuestro compromiso en trabajar arduamente para hacer las transiciones necesarias en las políticas y en los marcos normativos para que estos se encuentren encaminados al cumplimiento de la Agenda 2030. Asimismo, trabajaremos junto con la sociedad civil, la academia, el sector privado y los poderes legislativos de países aliados para que a través de la colaboración cercana podamos reunir más esfuerzos y generar estrategias contundentes para lograr los objetivos de Desarrollo Sostenible. De la misma manera se realizarán eventos culturales, económicos, políticos, académicos, etc. con visión de Agenda 2030, para que el trabajo sea transversal y así obtener mejores resultados en esta Década de Acción.[24]

Tanto la Comisión de Relaciones Exteriores como la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual plantearon maneras de articular los intereses de estos órganos técnicos en ODS específicos. La primera señaló la necesidad de hacer seguimiento los ODS 7 y 13 como estrategia para analizar la aplicación del Acuerdo de París. Por su parte, la segunda hace un esfuerzo por articular metas específicas de diferentes ODS.

Es de destacarse que la Comisión de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad menciona de los retos que implica trabajar el ODS 11 en materia de ciudades y comunidades sostenibles a propósito de dejando ver que es de interés acercarse al cumplimiento de la Agenda, aunque a tienen grandes interrogantes para aplicarla:

> En los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 20-30(sic), de manera específica, en el objetivo once, se plantea la exigencia de lograr 'Ciudades y Comunidades Sostenibles', pero si no

24 COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, *Programa anual de trabajo. Tercer año de ejercicio*, México, Cámara de Diputados, 2021, pp. 20-21 y 27, http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Relaciones-Exteriores2/Programa-Anual-de-Trabajo/03-Tercer-Ano-de-Ejercicio.

> asumimos acciones legislativas y ejecutivas para ello, esto es, de manera coordinada entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, solo quedará en planteamientos estériles. Tenemos claro que existe coincidencia en todas y todos los integrantes de la Comisión en contribuir al logro de objetivos como el que significa tener Ciudades y Comunidades Sostenibles, pero ¿Qué hacer?, ¿Con qué recursos contamos para ello?, ¿qué legislación necesitamos para hacerlo posible? Y sobre todo, ¿Cómo evitamos que solo quede en el discurso?, por eso decimos que estamos en la encrucijada de trabajar para hacer realmente efectivos que estamos en la encrucijada de trabajar para hacer realmente efectivos los objetivos del Desarrollo Sostenible o quedarnos estancadas en la elaboración del discurso ideal para finalizar la legislatura y el presente gobierno, en los mismos términos en que iniciamos.[25]

En el informe final de la citada comisión se reporta la colaboración con el grupo de trabajo en el Senado para capacitación y reuniones *con el propósito obtener las herramientas que nos permitan enfocar las actividades a la consecución de esos Objetivos del Desarrollo Sostenible y orientar las propuestas sobre el Presupuesto de Egresos 2021, para incidir en los objetivos de la Agenda 2030*.[26]

De estos reportes e informes se puede rescatar que se plantea un trabajo de reflexión sobre cómo desde las comisiones se puede incidir en la realidad nacional. Aunque de manera escasa, se encontró que en este tipo de documentos ofrece una oportunidad para indagar en nociones sobre el proceso de análisis que conduce la toma de decisiones de las comisiones como cuerpos técnicos para la función legislativa de las cámaras.

25 COMISIÓN DE DESARROLLO METROPOLITANO, URBANO, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MOVILIDAD, *Tercer programa de trabajo*, México, Cámara de Diputados, 2020, p. 3, http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Desarrollo-Metropolitano-Urbano-Ordenamiento-Territorial-y-Movilidad/Programas-de-Trabajo.

26 COMISIÓN DE DESARROLLO METROPOLITANO, URBANO, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MOVILIDAD, *Informe final*, 2021, p. 40, http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Desarrollo-Metropolitano-Urbano-Ordenamiento-Territorial-y-Movilidad/Informes.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: HACIA UNA METODOLOGÍA DE SEGUIMIENTO DE LA AGENDA 2030 EN CONGRESO DE LA UNIÓN

Este trabajo de investigación ha sido una exploración metodológica sobre formas de dar seguimiento al avance de la Agenda 2030 en productos legislativos. Con base en el análisis presentado a lo largo del texto, se sintetizan algunas observaciones auxiliares para la toma de decisiones sobre cómo reportar avances de la Agenda 2030.

El seguimiento del trabajo parlamentario en el Congreso de la Unión en materia de Agenda 2030 supone plantear un proyecto integral de investigación parlamentaria. Hace falta un monitoreo sistemático de los diversos productos generados por las cámaras, cuyo volumen implica una revisión exhaustiva y continua de, por al menos, un equipo de trabajo que se dedique a la observación técnica de avances.

Los primeros registros en la LXIII Legislatura fueron elaborados por el grupo de trabajo especializado en Agenda 2030 del Senado y habría ayudado a generar compromiso al interior de la Cámara por continuar con el proyecto. Este esfuerzo plantea la necesidad de distinción entre diferentes *productos legislativos* monitoreados (proposiciones con punto de acuerdo, iniciativas con proyecto de decreto, instrumentos internacionales y acuerdos parlamentarios), así como de generar mecanismos que sean replicables y que ofrezcan acercamientos a comparar avances entre legislaturas.

Los informes voluntarios de México que dan seguimiento a la Agenda 2030 facilitan una versión sintética sobre la imagen que se busca proyectar del país frente una agenda política global. Para estos informes se seleccionan aquellos avances que se quieren proyectar hacia el exterior.

Para hacer un ejercicio de seguimiento con datos de la LXIV Legislatura, se tomaron en cuentas las recomendaciones del diagnóstico del PNUD para la implementación de la Agenda 2030 en el Poder Legislativo en México. Se retomó la propuesta sobre el parlamento argentino de identificar tres formas de vinculación (plena, difusa o nula) de los

ODS en los productos legislativos. Esta tipología se retomó y encontró utilidad al ofrecer un indicador sobre qué tanto se ha adoptado el uso de la Agenda 2030 en el trabajo cotidiano.

Las formas de vinculación se basan en la mención explícita —o no— de los ODS. Aquellos productos que explícitamente abordan la Agenda 2030 permiten hablar de una *vinculación plena hecha por* los propios legisladores desde los equipos técnicos de las comisiones de trabajo. Por otra parte, aquellos que se relacionan con los temas de la Agenda 2030 de forma tácita permiten hablar de una *vinculación difusa* con esta, pues hay un acercamiento a la materia de la Agenda, pero queda a juicio de una tercera parte identificar si ese producto es o no relacionado con algún o algunos ODS. Una *vinculación nula* es cuando no se encuentran indicios de estar usando nociones de Agenda 2030 en el producto legislativo.

La vinculación difusa de la Agenda 2030 implica el problema metodológico de que queda a criterio de quien hace el seguimiento de los ODS de cómo articular la materia. En el estudio sobre reformas constitucionales de la LXIV Legislatura se observó que existieron cuatro de 62 dictámenes que tuvieron una vinculación plena con los ODS de la Agenda 2030. Esto representa una fracción mínima de los asuntos aprobados.

Se encontró que los informes y planes de trabajo están subutilizados como espacio para el monitoreo de los ODS en las comisiones de trabajo. Estos pueden ser aprovechados como espacio de reflexión sobre cómo aplicar la Agenda 2030.

El uso pleno de la Agenda 2030 en los productos legislativos permite registrar el proceso analítico de los actores involucrados en generar el trabajo parlamentario. En cambio, mantener un seguimiento sobre material con vinculación difusa obliga a dejar esa clasificación en un observador. Es por ello que, en la medida que se impulse la adopción explícita de los ODS y metas de trabajo se podrá presumir una mayor institucionalización de la Agenda 2030 en los órganos legislativos federales.

El conjunto de legisladoras, legisladores y los cuerpos técnicos parlamentarios, que trabajan de la mano, son quienes mejor conocen las propuestas legislativas. En primera instancia, ellos tienen la oportunidad

de explicitar el proceso de razonamiento que lleva a la toma de decisión de aprobar un asunto legislativo.

El monitoreo de la vinculación de los ODS podría facilitarse a través de institucionalizar que se incluya en medios que se usan cotidianamente en las cámaras. Los registros sobre información parlamentaria disponibles a través del SIL, a cargo de la Secretaría de Gobernación, y el Infopal, a cargo de la Cámara de Diputados, no recogen de manera explícita como una variable la articulación de los asuntos registrados con la Agenda 2030. Es recomendación de manuales de las Naciones Unidas, así como de estudios de seguimiento a la Agenda 2030 el incluir normativas en los parlamentos para hacer uso explícito de los ODS en los productos legislativos. Aún no existe una regulación interna a las cámaras del Congreso de la Unión que conmine a las legisladoras, legisladores y cuerpos técnicos de las comisiones a incluir de manera explícita la vinculación con los ODS de la Agenda 2030.

En el registro de ODS también se deberá decidir si se abrazará un monitoreo con un solo ODS o con ODS relacionados de manera interdependiente. En el ejercicio de análisis sobre dictámenes de reformas constitucionales se optó por hacer una revisión que toma en cuenta un solo ODS como descriptor principal. En los informes voluntarios la mención de ODS se observó que a veces se incluyó más de un ODS por decreto, lo cual muestra que los fenómenos respecto a los que se legisla son complejos.

Idealmente un seguimiento de la Agenda 2030 debería ser replicable a través de los años, de modo que pueda continuarse y que pueda servir como pauta para los trabajos subsiguientes que propongan las Naciones Unidas. Cabe recordar que los Objetivos del Milenio encontraron continuidad en la Agenda 2030, donde fueron enriquecidos.

Para finalizar, lo amplio o acotado del seguimiento de avances del Poder Legislativo puede ser potenciado por el capital humano con que cuentan las cámaras, de modo que pueda dar un acompañamiento desde los órganos de investigación al cumplimiento cabal de las metas de la Agenda 2030 en México.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

ASAMBLEA GENERAL-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. *Resolución 70/1*, 25 de septiembre de 2015.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Informe Nacional Voluntario 2030-Cámara de Diputados,* México, Cámara de Diputados, 2021.

COMISIÓN DE DESARROLLO METROPOLITANO, URBANO, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MOVILIDAD, *Tercer programa de trabajo*, Cámara de Diputados, México, 2020.

------, *Informe final,* Cámara de Diputados, México, 2021.

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, *Programa anual de trabajo. Tercer año de ejercicio, México*, Cámara de Diputados, 2021.

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ORGANISMOS INTERNACIONALES, *Memoria del Grupo de Trabajo para el Seguimiento Legislativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030*, México, Senado de la República, 2018.

COMISIÓN ESPECIAL PARA EL SEGUIMIENTO DE LA AGENDA 2030 EN MÉXICO, *El Senado de la República y la Agenda 2030*, México, Senado de la República, México, 2021.

COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE EDUCACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de educación y de estudios legislativos segunda respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia educativa,* (Senado de la República), Gaceta del Senado, LXIV/1SPO/130, 95157, 29 de abril de 2019.

------, DE ZONAS METROPOLITANAS Y MOVILIDAD, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, *Dictamen con proyecto de decreto*

*por el que se reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de movilidad y seguridad vial, (*Senado de la República), Gaceta del Senado, LXIV/2PPO-67/102861, 5 de diciembre de 2019.

------ Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, *Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del inciso A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Senado de la República), Gaceta del Senado, LXIV/3PPO-42/113486, 28 de octubre de 2020.

OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS, *Agenda 2030. El rol del Congreso, Quinto informe 2019*, Argentina, Observatorio de Derechos Humanos-H. Senado de la Nación, 2019.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible*. México, Presidencia de la República/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016.

------, *Informe nacional voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. Bases y fundamentos en México para una visión del desarrollo sostenible a largo plazo. Avance en el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, México, Gobierno de la República, 2018.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Legislar con enfoque de Agenda 2030*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2019.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Informe nacional voluntario 2021. Agenda 2030 en México*, México, Secretaría de Economía, 2021.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Los parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una herramienta de autoevaluación*, Francia, Unión Interparlamentaria/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016.

2. *Internet*

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Sistema de Información Legislativa* [base de datos], México, Secretaría de Gobernación, http://www.sil.gobernacion.gob.mx.

AGENDA LEGISLATIVA

Revista multi, inter y transdisciplinaria
del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias

AGENDA LEGISLATIVA

Núm. 2, marzo 2022, 351-403

BRECHAS DE SEGURIDAD Y FUERZAS HÍBRIDAS: UN ESTUDIO DE CASO A PROPÓSITO DE LA GUARDIA NACIONAL

SECURITY GAPS AND HYBRID FORCES: A CASE STUDY WITH REGARD TO THE MEXICAN NATIONAL GUARD

Ana Karla TORRES GÓMEZ[1]

RESUMEN: Con base en las nociones de *brecha de seguridad*, *amenazas intermedias* y *fuerzas híbridas*, la presente investigación tiene como objetivo ampliar el repertorio conceptual con el que se estudia la crisis de seguridad en México. Consecuentemente, usando el método comparado y analítico, se expondrá una visión ampliada de la tipología usual de los cuerpos de seguridad del Estado con el fin de desarrollar un nuevo marco de observación de la Guardia Nacional. Atendiendo a la tipología conceptual propuesta, se concluye que la Guardia Nacional no alcanza a constituirse como fuerza híbrida y tampoco como fuerza policíaca, visibilizando un área de oportunidad para atender la brecha de seguridad generada por los déficits de las fuerzas civiles, con el actuar de las fuerzas armadas en el tratamiento de seguridad del país.

1 Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Política Comparada por The London School of Economics and Political Science.

Palabras Clave: Guardia Nacional, crisis de seguridad, fuerzas de seguridad, fuerza híbrida, brecha de seguridad.

Abstract: Based on the notions of security gap, intermediate threats and hybrid forces, this research aims to expand the conceptual repertoire with which the security crisis in Mexico is studied. Consequently, through a comparative case study, it will be presented an expanded vision of the usual typology of State security forces in order to develop a new framework for observing the National Guard. Based on the proposed conceptual typology, it is concluded that the National Guard is not able to constitute itself as a hybrid force, nor as a police force, making visible an area of opportunity to address the security gap generated by the deficits of the civilian forces, with the actions of the armed forces in the treatment of the country's security.

Keywords: Mexican National Guard, security crisis, security forces, hybrid forces, security gap.

Sumario: I. *Introducción*. II. *Brechas de seguridad*. III. *Fuerzas de seguridad híbridas: un estudio de caso*. IV. *Comparabilidad con la Guardia Nacional mexicana*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*. VII. *Anexo*.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la crisis de violencia en el país requiere de un enfoque necesariamente multidimensional que pueda dar cuenta de sus diversas causas y aristas. Sin soslayar la cantidad de variables que intervienen en el fenómeno, así como de los distintos ámbitos de atención, que transitan desde lo preventivo a lo reparatorio, este texto se acotará al estudio específico de la violencia de gran escala en México y su respuesta desde los cuerpos de seguridad del Estado.

El punto de partida será de carácter meramente conceptual. Con base en enfoques recientes de escasa o nula exploración en la literatura nacional, se problematizará en torno al *tipo* y la *clasificación* del fenómeno violento en México. La discusión conceptual no es un asunto menor, ni tiene alcances únicamente académicos: su relevancia se encuentra en que, sin una conceptualización que pueda responder a la naturaleza del fenómeno y su posterior categorización con exactitud, resultará imposible plantear los medios adecuados de respuesta. En este sentido, el presente texto dará un paso atrás y avanzará en la ampliación conceptual de los términos que informan la discusión académica y parlamentaria en torno a *1)* el fenómeno de la violencia sistemática y de escala en el país y *2)* el repertorio de alternativas institucionales para su contención desde el aparato de seguridad del Estado.

El argumento general de este texto sugiere que la violencia de gran escala en México no se subsume dentro de los usuales marcos de *conflicto armado*, *guerra civil*, *insurgencia* y *criminalidad ordinaria*. La dificultad para caracterizar el fenómeno y subsumirlo en una de esas categorías se traslada al desafío operativo de pensar qué cuerpo de seguridad del Estado es el adecuado para responder a lo que aquí se plantea como *amenazas intermedias* no asimilables dentro de las categorías usuales de estudios de la seguridad. La introducción de este concepto conllevará a explorar, a través de un estudio de caso, la tipología de *fuerza híbrida* o *dual*.

Es importante puntualizar que los conceptos y la evidencia aquí explicada no se presumen como concluyentes. Por el contrario, los argumentos referidos deben leerse como un primer intento de formular un problema que no ha sido aún planteado pero cuya enunciación tiene una utilidad al menos indagatoria. Ese problema es lo que aquí se ha denominado *brecha de seguridad,* mismo que se explicará en el *apartado II* de este documento. En esta línea, en el *apartado III*, se introduce la idea de *fuerzas de seguridad híbridas* con el objetivo de ampliar el repertorio tipológico de lo que, se entiende, constituye y caracteriza a un cuerpo de seguridad. Finalmente, como se ha sugerido, los plantea-

mientos de la sección II y III constituirán un tamiz a través del cual se evaluará la naturaleza de la Guardia Nacional mediante nuevos criterios de observación.

Metodológicamente, se recurrirá al método analítico y sistemático en lo relativo a las inferencias conceptuales del apartado II. En el apartado de III, se realizará un *estudio de caso tipológico* en lo referente a la noción de fuerza híbrida. Las observaciones se centrarán en el caso de la Gendarmería Nacional francesa al ser esta el primer ejemplar existente en este tipo de fuerza de seguridad y, como control tipológico, se revisarán brevemente los casos de la Guardia Civil española y el Arma de Carabineros italiana. Una vez construido el concepto como *tipo*, se usará el método comparado para analizar la naturaleza del ejemplar mexicano y su asimilación (o no) como fuerza híbrida.

II. BRECHAS DE SEGURIDAD

1. *Violencia organizada de gran escala y brechas de seguridad*

Actualmente, la tasa de homicidios en México se ubica entre las quince más altas del mundo. Pese a que los niveles de violencia indicaban un franco descenso durante la década de los noventa, el año de 2007 fue un punto de quiebre que, salvo el breve periodo de 2011 a 2014,[2] ha devenido en una crisis homicida hasta ahora irreversible. Más allá de las estadísticas, una de las tesis centrales de este texto es que el análisis conceptual del fenómeno violento en México se halla aún indefinido, en tanto sus dimensiones y carácter sistemático convierten su clasificación en sí misma ambigua. Como lo advierte Stathis Kalyvas, el desafío analítico se encuentra primordialmente en que el crimen organizado de larga escala se sitúa en una zona gris entre el *crimen ordinario,* las *guerras civiles* y las *guerras convencionales*.[3] Respecto a estas dos últimas,

2 Durante este periodo se registró una caída en los homicidios del 24%, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

3 KALYVAS, Stathis, "How civil wars help explain organized crime and how they do not?", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 1, núm. 24, junio 2015, pp. 1 y 2.

Mary Kaldor, con su novedosa teoría de las *nuevas guerras*,[4] sugiere observar el fenómeno como parte de una nueva categoría dentro de los estudios del conflicto, distinta tanto de los conflictos bélicos interestatales de los siglos XIX y XX, como de los modelos tradicionales de conflictos internos, usualmente, las insurgencias y guerras civiles. A diferencia de una guerra convencional, en los fenómenos de violencia de gran escala las lógicas demarcadas por conceptos clásicos como el de *campo de batalla* o *teatro de operaciones*, desaparecen, en tanto la violencia se convierte un modo de apropiación territorial donde es difícil distinguir entre combatientes y civiles.[5] Asimismo, los conflictos bélicos internacionales, subsumidos dentro de la categoría de seguridad nacional, regularmente proceden tras una declaratoria que implica el involucramiento de al menos dos actores estatales. Sin embargo, formas de violencia organizada contemporáneas como las que supone el crimen organizado, se llevan a cabo por actores no estatales lo que, en principio, descarta el calificativo de *guerra* en sentido estricto y nos traslada al ámbito de conflictos domésticos.

Aunque algunos teóricos hablan de una *insurgencia criminal en México*[6] o, incluso, de una *nueva guerra civil mexicana,*[7] teóricamente, los términos *guerra civil* e *insurgencia* se reservan para conflictos con motivaciones políticas o ideológicas donde al menos uno de los contendientes tiene como objetivo acceder al gobierno para ejecutar un programa en nombre de un interés presumiblemente público. Si bien el crimen organizado tiene penetración en esferas gubernamentales (secretarías clave, puertos, aduanas, etc.) difícilmente se podrá argumentar que estos grupos buscan derrocar y suplantar la institucionalidad actual en pos de un redireccionamiento político generalizado. El acceso del crimen organizado al aparato gubernamental del Estado está más bien relacionado con el acceso a recursos dentro de ciertos circuitos estata-

4 KALDOR, Marry, "In defense of new wars", *Stability*, vol. 2, núm. 1, mayo 2015, p. 16.

5 MÜNKLER, Herfried, *The new wars*, Cambridge, Polity Press, 2005, pp. 25-27.

6 GRILLO, Loan, *El narco: inside Mexico's criminal insurgency*, Londres, Bloomsbury, p. 336.

7 SCHEDLER, Andreas, "Mexico's Civil War Democracy", *American Political Science Association*, vol. 1, núm. 1, agosto 2013, p. 34.

les que con la ejecución de una orientación programática.[8]

Si ya se describió a grandes rasgos en qué difieren las formas tradicionales de conflicto respecto al desafío de seguridad mexicano actual, también es cierto que existen semejanzas evidentes, particularmente en lo relativo a su potencia y las capacidades de sus actores. Entre otras variables, el proyecto *Correlates of War* codifica como *guerra* solo a aquellos conflictos que tienen como mínimo mil víctimas mortales anuales en batalla, un umbral que México supera por mucho.[9] Por su parte, el nivel de profesionalización y sofisticación en el modo de despliegue de la violencia, la sistematización del reclutamiento por parte del crimen organizado, así como la habilidad mostrada para lanzar ataques coordinados en contra de instituciones, agentes de seguridad estatales y la población, ha llevado a pensar el caso mexicano como una guerra civil en toda regla.[10] Y, sin embargo, no lo es en sentido estricto.

Más allá de supuestos que podrían subsumirse en asuntos de seguridad nacional (guerras, insurgencias), la situación violenta del país también se resiste a definiciones convencionales de delincuencia. Como apuntan Eduardo Guerrero y Roberto Valladares, *si bien los generadores de violencia tienen su origen en el desarrollo de actividades delictivas, particularmente el narcotráfico, frecuentemente recurren a estrategias y recursos de corte militar*.[11] Ello se puede verificar haciendo una revisión rápida de la evolución y el tipo de armas confiscadas en México, tal y como se muestra en el gráfico 1.

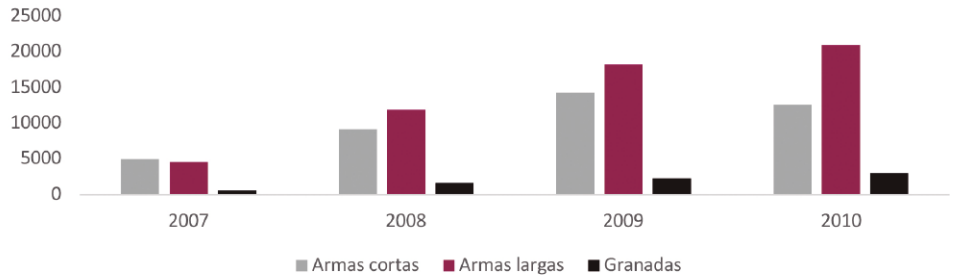
8 KALDOR, Marry, *op. cit*., p. 5.

9 De los 36,579 homicidios registrados por el INEGI en 2020, *Lantia Intelligence* estima que 24,807 son producto del crimen organizado.

10 LESSING, Benjamin, "When Business Gets Bloody: State Policy and Drug Violence", *SMALL ARMS SURVEY*, Small Arms Survey: Moving Targets, Nueva York, Cambridge University, p. 72.

11 GUERRERO, Eduardo y VALLADARES, Roberto, "Pacificación inconclusa 2011-2014", *nexos*, México, mayo 2020, https://www.nexos.com.mx/?p=47933.

Gráfico 1 – Tipos de armas confiscadas, 2007-2010



Fuente: Elaboración propia con base en reportes de la Procuraduría General de la República (PGR).[12]

La evolución cualitativa del crimen organizado también ha sido apuntada desde la academia por Lessing[13] o los estudios de Campbell,[14] quienes coinciden en que la irrupción de *Los Zetas,* un cartel altamente capacitado con armamento sofisticado, contribuyó a una suerte de *profesionalización* del crimen organizado en México. Sus altas capacidades técnicas y estratégicas generaron el efecto de obligar a otros grupos a igualar o superar las capacidades de su rival vía la implementación de un reclutamiento y entrenamiento táctico más sistemático, así como a la escalada armamentista de la que ya se ha dado cuenta. Determinar las causas de estos cambios cualitativos (no solo cuantitativos) requiere de una investigación propia que rebasa los alcances de este texto. Sin embargo, la escalada en el número de armas largas confiscadas son un indicio de que, efectivamente, aunque el crimen organizado se subsume dentro de la categoría de delincuencia y, por tanto, es un asunto que recae dentro del ámbito de la *seguridad pública*, tiene la capacidad

12 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Informes institucionales, (30 de octubre de 2021), https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/informes-institucionales.

13 LESSING, *op. cit.,* p. 64.

14 CAMPBELL, Lisa, "Los Zetas: operational assessment", *Small Wars & Insurgencies*, vol. 21, núm. 1, marzo 2010, pp. 71-74.

de poner en tensión el rango de acción policial, en tanto su sofisticación, con tintes militares, rebasa los requerimientos propios de la atención al crimen convencional.

En este sentido queda claro que la violencia organizada de gran escala en el país no es de sencilla clasificación: sin asimilarse del todo en alguna categoría tradicional de seguridad, mantiene semejanzas con todas ellas. No estamos frente a un conflicto bélico y, sin embargo, la cantidad de víctimas mortales convierte ambos fenómenos equiparables al menos en cuanto víctimas mortales se refiere; no se trata de alguna insurgencia o guerra civil que busque suplantar la institucionalidad actual y, sin embargo, el crimen organizado tiene la capacidad de trastocar el funcionamiento normal de las instituciones e, incluso, sin llegar a tener un dominio total del aparato estatal, tiene la capacidad de suspender la normalidad democrática en algunos territorios, como se ha visto, por ejemplo, en algunos municipios de Michoacán;[15] por último, el ejercicio de violencia con fines privados subsume al crimen organizado dentro de la categoría de *delincuencia,* sin embargo, dicha etiqueta se insinúa estrecha si se dimensionan sus capacidades letales de corte militar, así como su potencial impacto en la gobernabilidad, mismas características que, circularmente, lo conectan con conflictos de mayor escala, tal y como se muestra en la Tabla 1.

15 A este respecto *véase* MALDONADO ARANDA, Salvador, *La ilusión de la seguridad. Política y violencia en la periferia michoacana*, México, Colegio de Michoacán, 2018, p. 305.

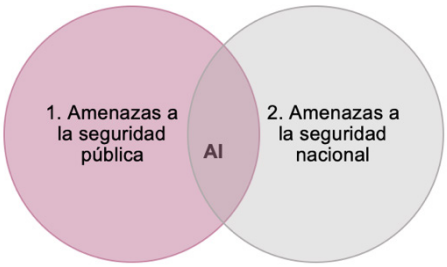
Tabla 1 – Comparabilidad de los *conflictos clásicos* con la *violencia organizada de larga escala (vols)*

Ámbito	Tipo	Semejanza con *vols*	Diferencia con *vols*
Seguridad nacional	Conflicto bélico	Umbrales de víctimas mortales Sistematicidad de la violencia	Se trata de un conflicto interestatal
	Insurgencias o guerras civiles	Conflicto interno o doméstico Participación de actores estatales y no estatales	Se fundamentan en motivaciones políticas o ideológicas Toma de las instituciones del estado con fines programáticos.
Seguridad pública	Crimen convencional	Sucede en el ámbito interno o doméstico Participación de actores no estatales	No hace uso de capacidades militares No tiene un carácter homicida sistemático

Fuente: Elaboración propia.

Adecuando al caso mexicano algunos conceptos adelantados por Mary Kaldor, David Pion-Berlin argumenta que la violencia ejercida por el crimen organizado se ubica en lo que él llama *mid-level threads* o *amenazas intermedias (AI)* cuyo despliegue se encuentra a caballo entre los ámbitos de la seguridad nacional y la seguridad pública.

Diagrama 1 – Amenazas intermedias (AI)

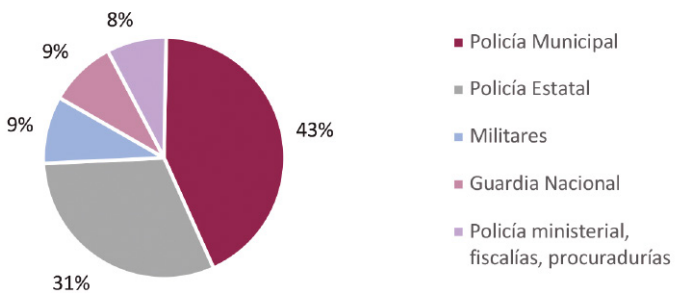


Fuente: Elaboración propia.

La ampliación conceptual que hace Pion-Berlin es relevante porque introduce lo que en México es uno de los mayores desafíos al momento de atajar la crisis de violencia, a saber, la decisión en lo relativo a qué fuerza o aparato de seguridad es el más apropiado para atender el problema desde un punto de vista defensivo y ofensivo. Si la violencia organizada en el país recayese clara y distintamente dentro del conjunto 1 (véase diagrama 1), sin duda, la policía sería el instrumento adecuado dentro del marco de seguridad pública; si recayese dentro del conjunto 2, las Fuerzas Armadas serían quienes naturalmente estarían facultadas para intervenir dentro del ámbito de la seguridad nacional. Esta inferencia, sin embargo, no es tan evidente en lo referido a amenazas intermedias y, ambas, la policía y las fuerzas armadas, han mostrado tener debilidades importantes en la atención al fenómeno.

La policía, por un lado, puede encontrarse en una situación de vulnerabilidad ante actores que rebasan sus capacidades, sobre todo en territorios alta y agresivamente disputados. De hecho, la evidencia señala que, efectivamente, son los policías estatales y municipales del país quienes representan el mayor número de bajas mortales en encuentros con el crimen organizado (véase *Gráfico 2*).

Gráfico 2 - Distribución de víctimas letales del crimen organizado según cuerpo de seguridad, enero - agosto 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de *Lantia Intelligence*.[16]

16 LANTIA INTELLIGENCE, *Bases de datos*, [Base de datos privada], junio de 2022, https://lantiaintelligence.

Aunque se puede atribuir dicha vulnerabilidad a la falta de profesionalización de los cuerpos policiacos, no está claro cómo una mejora en la profesionalización, sin duda necesaria, capacitaría a los policías para lidiar con una amenaza cuyas capacidades ofensivas son mayores que las capacidades defensivas propias de los cuerpos de policía que, por su naturaleza civil, deben ejercer un uso restringido de la fuerza de acuerdo a un repertorio táctico diseñado para lidiar con crímenes ordinarios, menos sistemáticos y letales.

Dicho esto, por criterio de eliminación, pareciera evidente que el cuerpo adecuado para lidiar con las *amenazas intermedias* son las Fuerzas Armadas y, sin embargo, esta posición también es problemática. Como se ha apuntado desde la sociología, el trabajo militar y policial requiere mentalidades fundamentalmente diferentes.[17] Los militares han sido entrenados y socializados para ejercer un uso máximo de la fuerza con el objetivo último de la aniquilación, un enfoque muy distinto al de la protección ciudadana. Dentro de una lógica estrictamente militar, el despliegue de fuerza en sí mismo supone una separación radical y *a priori* entre el soldado y *el otro*, un distanciamiento que se cristaliza en un lenguaje especializado que ayuda al Ejército a comunicarse eficientemente con sus unidades y no necesariamente con extraños. Lo que puede ser una habilidad en campo de batalla sin duda es una deficiencia en operaciones domésticas, rurales o urbanas, que frecuentemente ocurren en zonas pobladas y que, como tales, requieren de un despliegue de fuerza muy calibrado, gradual, diferido y siempre como último recurso.[18] En breve, dado a su naturaleza, se entiende que la fuerza militar encuentra dificultades para operar en proximidad a civiles.

En México existe constancia de que, a partir de 2006, paralelo a la profundización del uso de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado, se registró un incremento en los reportes por violación

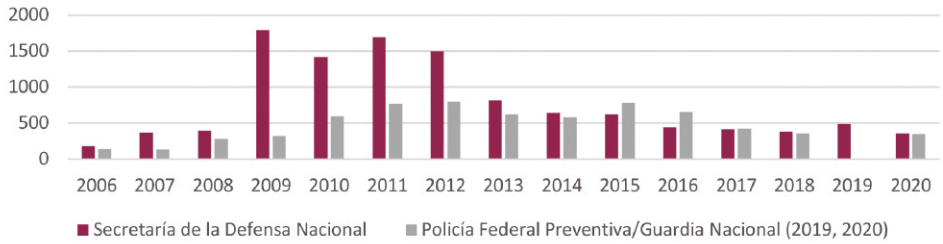
com/datos.

17 BROOKS, Risa, "The military and homeland security", *Public administration and management*, vol. 10, núm. 2, 2005, p. 138.

18 PION-BERLIN, David, "The military and internal security operations in Latin America", *Política y estrategia*, núm. 130, 2017, p. 104.

a derechos humanos atribuidos a la Secretaría de la Defensa. Como se observa en la Gráfica 4, de 2006 a 2009 se registró un aumento del 89%.

Gráfico 3 – Presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Policía Federal (PF)/Guardia Nacional (GN), 2006 - 2020



Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).[19]
Nota: En 2019 no hay datos disponibles respecto a la Guardia Nacional.

También es importante notar que los reportes de presuntas violaciones a los derechos humanos disminuyeron a partir de 2013, aunque a la fecha no se han colocado por debajo de las cifras reportadas en 2006. La caída podría ser atribuible a un relativo cambio de estrategia pues, como apuntan en distintos trabajos Guerrero[20] y Pion-Berlin,[21] a partir de 2013 se empezó a ensayar una forma de intervención militar más *quirúrgica*, con objetivos claramente predefinidos que, en principio, disminuyó, más no eliminó, las posibilidades de ejercer un uso arbitrario de la fuerza.

Los estudios de la disciplina militar apuntan a que, si bien las funciones militares tienen cierta elasticidad y se pueden adaptar a entornos civiles,

19 COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informes anuales de actividades*, (28 de octubre de 2021), https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anuales-de-actividades.

20 GUERRERO, Eduardo y VALLADARES, Roberto, *op. cit*.

21 PION-BERLIN, David, "A tale of two missions: Mexican military police patrols versus high-value targeted operations", *Armed forces & society*, vol. 43, núm. 1, enero 2017, pp. 14-16.

la adaptación difícilmente es óptima. Desde un punto de vista organizacional, como ha estudiado S. P. Rosen, las burocracias militares son particularmente conservadoras o resistentes al cambio, en tanto su razón de ser es, en última instancia, garantizar la continuidad al Estado.[22] Más allá de eso, como notó uno de los teóricos fundadores de la sociología militar, Morris Janowitz, desde un punto de vista interno, la asignación de tareas de carácter policial a los militares puede no ser recibida de manera favorable al interior de la institución, pues estas tareas tienden a ser percibidas como inferiores respecto al rango y prestigio militar.[23]

Aterrizando este amplio planteamiento preliminar, el concepto de *brecha de seguridad* emana precisamente de la dificultad para pensar en una fuerza del todo adecuada para lidiar con *amenazas intermedias*. Por un lado, las capacidades policiales tienen aristas deficitarias mientras que, por el otro, las capacidades militares resultan excesivas. Entre ambos extremos se presume un vacío o una abertura que termina por profundizar las vulnerabilidades existentes en materia de seguridad. La inclusión de esta idea dentro del repertorio conceptual latinoamericano se debe a David Pion-Berlin aunque se trata, más bien, de un concepto prestado de los estudios de seguridad en sociedades postconflicto. En estos contextos, ubicados en una zona gris entre la guerra y la paz, el despliegue de las Fuerzas Armadas resulta inconveniente pues no existe un conflicto bélico *per se* y el ejercicio de las capacidades militares supone un riesgo para la vida civil de las comunidades;[24] sin embargo, por otro lado, tampoco existe una normalidad territorial que permita el funcionamiento adecuado de las policías, dada la insuficiencia de sus capacidades en contextos aún inestables con despliegues de violencia de muy alto nivel.[25] Como

22 ROSEN, S. P., *Winning the next war: innovation and the modern military*, Nueva York, Cornell University, 1991, Press, p. 2.

23 JANOWITZ, Morris, *The professional soldier. A social and political portray*, Nueva York, Free Press, 1960, p. 435.

24 HEYER, den Garth, "Filling the security gap: military or police", *Police practice and research*, vol. 12, núm. 6, diciembre 2011, p. 464.

25 MOBEKK, Eirin, "Identifying lessons in United Nations international policing missions", *Switzer-land: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces*, Police Paper No. 9, p. 3, https://www.dcaf.ch/sites/

se refirió, la brecha es generada precisamente por la tensión entre lo excesivo y lo deficitario.

III. FUERZAS DE SEGURIDAD HÍBRIDAS: UN ESTUDIO DE CASO

La respuesta que se ha explorado desde los estudios internacionales para cerrar las brechas de seguridad es el planteamiento de una *tercera fuerza* o una *fuerza híbrida* diseñada, desde su origen, para acortar los déficits y los excesos de las fuerzas convencionales. [26] En este texto se ha considerado relevante plantear esta tipología no con un fin prescriptivo sino indagatorio. Como irá haciéndose evidente a lo largo de las siguientes secciones, la idea de *fuerza híbrida* resulta útil como un parámetro teórico y empírico para evaluar el diseño, naturaleza y facultades de la Guardia Nacional. De este modo, a continuación, se introducirá el concepto vía la incorporación de un estudio de caso y, posteriormente, al final de este apartado, se ponderará su comparabilidad con el caso mexicano, esperando abonar al análisis de sus potencialidades, así como de sus posibles limitaciones.

1. *Fuerzas de seguridad híbridas*

Como su nombre lo sugiere, las fuerzas híbridas son cuerpos de seguridad intermedios, situadas entre las fuerzas policiales y las fuerzas armadas. Aunque su origen data del siglo XIX, durante las últimas décadas se ha incrementado significativamente su relevancia en los sistemas de seguridad mundiales. En Europa occidental, por ejemplo, estos cuerpos se han expandido a mayor velocidad que el resto de fuerzas tanto militares como civiles:[27] en específico, de 1980 a 2010, el número total sus agentes operativos incrementó en un 30%, al tiempo que el número de soldados

default/files/publications/documents/PP09_united-nations-international_policing.pdf.

26 ZIMMERMANN, Doron, "Between minimum force and maximum violence: combating political violence movements with third-force options", *The quarterly journal*, vol. 1, marzo 2015, pp. 53-56.

27 LUTTERBECK, Derek. *The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution*, Londres, Ubiquity Press, 2013, p. 12.

de las fuerzas armadas disminuyó dramáticamente.[28] Existen ejemplares en Austria, Suiza, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, España y Rumania. Más allá de la órbita europea, se encuentran los casos de Japón, Nueva Zelanda, Canadá, Chile, Argentina, Venezuela, Turquía, Marruecos, Argelia, Senegal, Túnez, entre otros. [29] Como se observa, su presencia se extiende tanto en democracias consolidadas, como en democracias frágiles o de advenimiento reciente.

Las fuerzas de naturaleza híbrida se originaron en Francia durante la revolución de 1789 y, posteriormente, fueron replicadas en otros países de Europa, tratándose esencialmente de personal militar encargado del mantenimiento del orden interno. Durante la ilustración tuvieron un papel central en la consolidación de los estados-nación modernos, particularmente en la tarea de doblegar a las oposiciones surgidas desde las periferias.[30] Aunque desde de su revitalización en el siglo XXI se registra la implementación de mecanismos que las han acercado aún más a la esfera civil, ahora, como en antaño, las fuerzas híbridas conservan tintes militares al tiempo en que ejercen actividades fundamentalmente policiacas. Asimismo, de forma particular, operan como fuerzas especializadas en atención a desafíos de seguridad propios del escenario geopolítico globalizado: el terrorismo, el crimen organizado trasnacional, el tráfico de drogas y la protección de fronteras.

Además de sus funciones internas, también realizan tareas en el exterior. La Gendarmería francesa o los Carabineros italianos, por ejemplo han participado en buena parte de los conflictos bélicos de sus respectivos países y llevan a cabo misiones de paz en el extranjero en el marco de las Naciones Unidas y la *OTAN*.[31] En este sentido, las fuerzas híbridas están facultadas para desempeñar misiones tanto al interior

28 HOOGENBOOM, Bob, "Policing the gap: the growing importance of gendarmerie forces in creating national and international stability", en HOVENS, J. y ELK G.A. (cords.), *Gendarmeires and the security challenges of the 21st century*, Países Bajos, Koninklijke Marechaussee, 2011, p. 99.

29 WEGER, Michiel, "The rise of the gendarmes? What really happened in Holland", *Connections,* vol. 8, núm. 1, 2008, p. 92.

30 BAYLEY, David, *Patterns of policing: a comparative international analysis*, Nueva Jersey, New Brunswick, 1985, p. 76.

31 LUTTERBECK, *op. cit*., pp. 14-19.

como al exterior de sus países de origen, con frecuencia en auxilio de las fuerzas armadas regulares en ultramar.[32] Aunque existen variaciones nacionales, en términos generales estos cuerpos de seguridad tienen una afiliación doble: tanto al Ministerio de la Defensa como al Ministerio del Interior. Su pertenencia a este último, es resultado de un reciente acercamiento a la esfera civil y, anterior al nuevo siglo, solían pertenecer enteramente al ámbito de la defensa.

Dicho en breve, las fuerzas híbridas, llamadas *gendarmerías*, *guardias nacionales, guardias civiles* o *arma de carabineros* según el país en cuestión, son cuerpos de seguridad que combinan funciones y características tanto policiacas como militares, desempeñándose al interior, aunque también, en menor dimensión, al exterior de sus países. En general, sus misiones incluyen tipos de amenazas o situaciones que implican un mayor grado de hostilidad o inestabilidad que aquellas atendidas exclusivamente dentro de la esfera policial.[33] En esta línea, su equipamiento también es de mayor escala que el de la policía y su entrenamiento es de doble entrada: militar en lo doctrinario y organizativo, pero policiaco en lo relativo a su proximidad con civiles. Según Derek Lutterbeck, pese a tener raíces decimonónicas, las fuerzas híbridas son un activo vigente pues, precisamente debido a su estatus intermedio, empatan con riesgos emergentes.[34]

2. *La Gendarmería Nacional francesa, estudio de caso*

En consonancia con la tendencia general europea, comparada con las Fuerzas Armadas regulares y la Policía Nacional, la Gendarmería ha sido la fuerza de seguridad de más rápido crecimiento en Francia en las últimas tres décadas.[35] Aunque actualmente su dirección recae en el Ministerio del Interior, la Gendarmería Nacional francesa sigue sien-

32 La Gendarmería francesa o los Carabineros italianos han participado en buena parte de los conflictos bélicos de sus respectivos países, por ejemplo.

33 LUTTERBECK, Derek, "Between police and military. The new security agenda and the rise of gendarmeries", *Cooperation and conflict*, vol. 39, no. 1, marzo 2004, p. 50.

34 *Ibid*, p. 46.

35 LUTTERBECK, Derek. *The Paradox of... cit.*, p. 22.

do formalmente parte de las fuerzas armadas y sus oficiales tienen el estatus de soldados. Desde sus orígenes durante la Revolución del siglo XVIII, su personal ha sido de carácter militar y se ha empleado en actividades de mantenimiento de la ley y el orden al interior del estado francés. De esta forma, su naturaleza dual no solo recae en su doble afiliación (civil y militar), sino en la propia naturaleza de sus misiones. Por un lado, al ser una fuerza militar, la gendarmería está llamada a participar en la ejecución de la política de defensa, tanto en territorio nacional como en operaciones en el extranjero, aunque actualmente ello representa solo un 2% de su actividad operativa.[36] Por otro lado, su naturaleza híbrida también le confiere facultades en la realización de actividades policiales, cubriendo el 95% del territorio francés.[37] Como veremos a lo largo del apartado, dicha dualidad convierte a la Gendarmería en una *tercera fuerza* capaz de intervenir en un espectro muy amplio de supuestos, que van desde la seguridad pública e investigación de delitos hasta el mantenimiento del orden y la participación en conflictos armados.

A. *Naturaleza Dual*

El estudio y clasificación de una entidad tan heterodoxa como la Gendarmería Nacional presenta ciertas dificultades conceptuales que obligan a pensarla como una fuerza de naturaleza propia, difícilmente subsumible en categorías tradicionales dentro de los estudios de la seguridad. Obsérvese a continuación las disposiciones jurídicas que definen su naturaleza dual tanto en el Código de la Defensa[38] como en el Código de la Seguridad Interior francés.[39]

36 AGENCE FRANCE TRÉSOR, *Présentation du programme et des actions*, (03 de noviembre de 2021), t.ly/tymE.

37 LUTTERBECK, Derek. *The Paradox of... cit.*, p. 22.

38 Code de la défense, artículo L3211, Légifrance, 21 de diciembre de 2004, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071307/. (Traducción propia).

39 Code de la sécurité intérieure, artículo L421, Légifrance, 1 de mayo de 2012, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000025503132/. (Traducción propia).

Tabla 2 - Naturaleza dual, Gendarmería francesa[40]

Code de la Défense (Código de la defensa)	Code de la sécurité intérieure (Código de la seguridad interior)
Artículo L3211-1 Las *fuerzas armadas incluyen*: 1 ° El ejército terrestre, la armada nacional y el ejército aéreo y espacial, que constituyen los ejércitos en el sentido de este código; *2 ° La gendarmería nacional;* 3 ° Servicios de apoyo y organizaciones conjuntas. Artículo L3211-3 La gendarmería nacional *es una fuerza armada* establecida para garantizar el cumplimiento de las leyes. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo L. 421-1 del Código de Seguridad Interior, *participa en la defensa de la patria y los intereses superiores de la Nación*, en particular en el control y seguridad de las armas nucleares. Todas sus *misiones militares* se llevan a cabo en todo el *territorio nacional, así como en alta mar*. Aparte de estos casos, se llevan a cabo en aplicación de los compromisos internacionales de Francia, así como en las fuerzas armadas. (Énfasis añadido)	Artículo L421-1 La gendarmería nacional *es una fuerza armada* establecida para garantizar el cumplimiento de las leyes. La *policía judicial* constituye una de sus misiones esenciales. La gendarmería nacional está destinada a garantizar la *seguridad pública y el orden público, especialmente en las zonas rurales y periurbanas, así como en las vías de comunicación.* Contribuye a la misión de inteligencia e información de las autoridades públicas, *a la lucha contra el terrorismo, así como a la protección de las poblaciones.* Todas sus *misiones civiles se llevan a cabo en todo el territorio nacional,* así como en alta mar a bordo de barcos de bandera francesa. Aparte de estos casos, se llevan a cabo en aplicación de los compromisos internacionales de Francia. (Énfasis añadido)

Fuente: Elaboración propia.

Como se deriva de los artículos citados en la Tabla 2, queda claro que *a)* la Gendarmería es parte de las Fuerzas Armadas francesas; *b)* ha sido establecida para garantizar el cumplimiento de las leyes (art. L3211-1 y L421-1), *c)* está destinada a garantizar la *seguridad pública y el orden público,* y *d)* participa en la *defensa* del Estado en territorio nacional como en alta mar (art. L3211-3).

40 Las traducciones son propias.

El fundamento legal que sustenta la existencia de la Gendarmería como fuerza armada que realiza funciones de seguridad civiles encuentra acomodo en el artículo L1321-1 del Código de la Defensa de la siguiente manera:[41]

Tabla 3 – Compatibilidad de una fuerza armada dentro de funciones de seguridad civiles

Code de la Défense Código de la Defensa[42]
Artículo L1321-1 *Ninguna fuerza armada puede actuar en el territorio de la República para las necesidades de seguridad y defensa civil sin una requisa legal.* *El primer párrafo no es aplicable a la gendarmería nacional.* No obstante, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo L. 214-1 del Código de Seguridad Interior, cuando el *mantenimiento del orden público requiera el uso de medios militares* específicos de la gendarmería nacional, su uso está sujeto a autorización en las condiciones definidas por el decreto del Consejo de Estado. (Énfasis añadido)

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 3 se observa cómo los dos primeros párrafos establecen que ninguna fuerza armada, *salvo la Gendarmería Nacional*, puede actuar en territorio francés para las necesidades de seguridad y defensa civil sin una requisa legal. Sin embargo, en el párrafo tercero, dicha requisa sí será solicitada cuando en el mantenimiento del orden público se requiera el empleo de *medios militares* por parte de la Gendarmería, según lo especificado en el Código de Seguridad Interior. Dicho de otro modo, al ser una fuerza armada híbrida, con funciones y capacidades tanto policiales como militares, con *sus medios* civiles puede ejecutar tareas de seguridad civil; no puede, sin embargo, echar mano de sus *medios militares* para tareas o misiones de seguridad civil, salvo que sea decretado por el Consejo de Estado. En términos prácticos, esta

41 Code de la défense, *op. cit.*, artículo L1321-1.

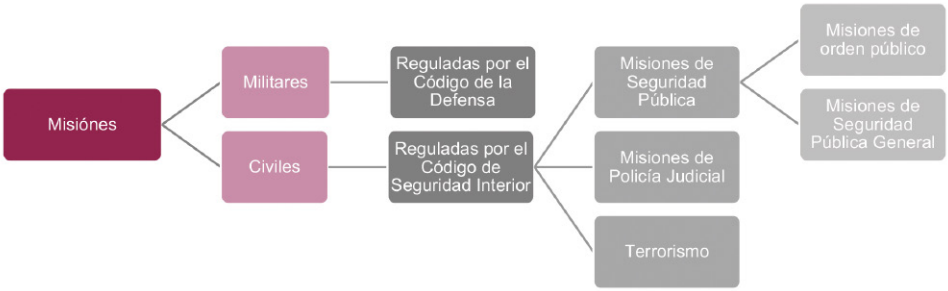
42 Traducción propia.

dualidad exige la existencia de una fuerza capaz de desplegar sus capacidades según la *naturaleza específica de sus misiones,* lo que de facto se traduce en un entrenamiento fuertemente enfocado en la contención y regulación estricta de la fuerza.

B. *Misiones*

El *Diagrama 2* representa de forma general las misiones de la Gendarmería. Nótese que sus misiones duales están reguladas, cada una, por un código específico: las militares recaen bajo el Código de la Defensa y las civiles por el Código de Seguridad Interior.

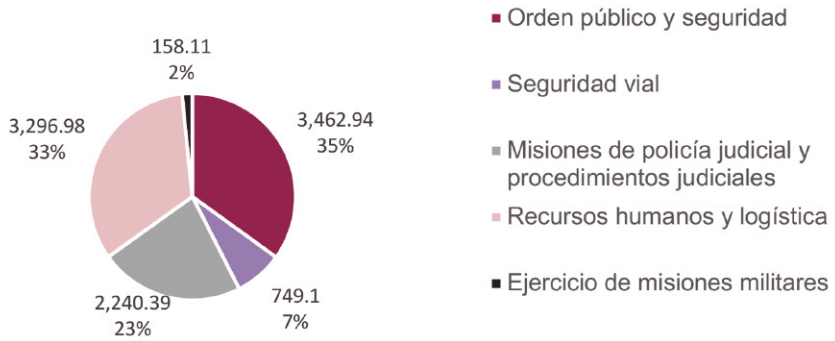
Diagrama 2 – Misiones duales de la Gendarmería



Fuente: Elaboración propia.

Como fuerza armada, la Gendarmería está facultada para el desarrollo de operaciones militares tanto al exterior como al interior. Sin embargo, el peso de este tipo de misiones se matiza cuando se observa su despliegue *de facto*. Como se observa en el *Gráfico 4*, el 98% de su carga presupuestal, un indicio de sus prioridades, se concentra en actividades civiles. En este sentido, no es errado afirmar que la Gendarmería cumple *primordialmente con funciones policiales*.

Gráfico 4 - Gendarmería Nacional: asignación presupuestal por misiones, 2020 (Millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Nacional francesa.[43]

Según el ordenamiento jurídico francés, las misiones de seguridad pública de la Gendarmería se subdividen a su vez en dos bloques: las misiones de orden público y las de seguridad pública en general (véase *Diagrama 2*). El *orden público* subsume un amplio espectro acciones reguladas por Libro I del Código de Seguridad Interior, abarcando desde la seguridad en eventos masivos -manifestaciones, eventos deportivos, etc.- hasta operaciones de disolución de grupos armados o grupos de personas que cometan actos violentos contra personas o bienes.[44] Este tipo de misiones son asignadas principalmente a la *gendarmería móvil,* en su carácter de subdivisión especializada de la Gendarmería encargada del orden público.[45]

Por su parte, las misiones de *seguridad pública general* se orientan hacia garantizar la seguridad de las personas y los bienes con un énfasis preventivo.[46] De acuerdo con el Código de la Seguridad Interior, el Estado francés tiene el deber de velar por la seguridad y, por ello, una de las orientaciones permanentes de la política de seguridad pública es

43 ASSEMBLÉE NATIONALE, *Finances pour 2020, Tome VIII, SÉCURITÉS*, (1 de noviembre de 2021), https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b2306-tviii_rapport-avis.

44 Code de la sécurité intérieure, *op. cit*., artículo L212-1.

45 Code de la défense, *op. cit*., artículo R3225.6.

46 Code de la sécurité intérieure, *op. cit*., artículo L111-1.

primero, *la extensión en todo el territorio de un cuerpo policial local que responda a las expectativas y necesidades de las personas* y, segundo, *el fortalecimiento de la cooperación entre la policía, la Gendarmería y la aduana en su acción en pos de la seguridad pública*.[47] Este tipo de misiones recae fundamentalmente en la *Gendarmería departamental,*[48] una subdivisión de la Gendarmería cuya orientación geográfica está anclada a los *departamentos* como unidades administrativas de la república francesa.

Asimismo, tal y como lo especifica el artículo L421-1 (véase tabla 1), una de las misiones esenciales de la Gendarmería es la de fungir como *policía judicial*, una actividad que abarca el 40% de sus actividades.[49] De acuerdo con el Código de Procedimientos Penales francés, pueden pertenecer a la Policía Judicial aquellos gendarmes con al menos tres años de servicio en la institución, previa acreditación y entrenamiento.[50] Los gendarmes de la Policía Judicial tienen como funciones primordiales la identificación de violaciones a la ley penal, la realización de averiguaciones y la recolección de pruebas para encontrar a infractores, todo ello siempre bajo el control de la autoridad judicial.[51] Existen tres calificaciones judiciales: *oficial*, *agente* y *agente auxiliar* de policía judicial. Dentro de esas categorías, solo los *oficiales* de la policía judicial pueden realizar búsquedas corporales que vayan más allá de la palpación externa y, además, son los únicos autorizados para poner a alguien bajo custodia durante veinticuatro horas; por su parte, los *agentes* solo están facultados para auxiliar a los oficiales en estas tareas. En caso de que un sospechoso haya sido detenido por un agente, deberá comparecer ante un oficial de la policía judicial que, a su vez, deberá informar al Ministerio Público. Actualmente existen 27,000 gendarmes

47 Code de la sécurité intérieure, *op. cit*., artículo L111-2.

48 Code de la défense, *op. cit*., artículo R3225.6.

49 PONTIER, Jean-Marie, "De l'an VI à 2009: la gendarmerie nationale change", *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, mayo 2019, p. 2, https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-02119597/document.

50 Code de procédure pénale, artículo 16, Légifrance, 31 de diciembre 1957, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154/2021-12-03/.

51 Code de la sécurité intérieure, *op. cit*., artículo R434-23.

en calidad de *oficiales* de la policía judicial y 30,000 en calidad de *agentes*,[52] todos ellos, aun estando afiliados a labores judiciales, no pierden su estatus como gendarmes, por lo que, al seguir perteneciendo a la Gendarmería, continúan teniendo el rango de soldados.

Finalmente, una tercera misión asignada a la Gendarmería regulada por el Código de la Seguridad Interior francés es el del combate al terrorismo (véase *Diagrama 2*). Es importante notar que dicho Código no incluye al terrorismo dentro de la categoría de *seguridad pública* o de algún otro tipo: por el contrario, el ordenamiento francés lo trata como una categoría aparte y no lo asigna dentro de alguna otra etiqueta específica. La subdivisión encargada de atender esta amenaza en particular es el *Grupo de Intervención de la Gendarmería*,[53] uno de los cuerpos antiterrorismo más experimentados y especializados en el mundo.

C. *Dualismo Ministerial*

La Gendarmería Nacional estuvo bajo control del Ministerio de la Defensa hasta el año 2009 cuando, tras una serie de reformas al sistema de seguridad interna del país, transitó al Ministerio del Interior. Este ministerio actualmente controla prácticamente todos los ámbitos de la Gendarmería, incluyendo, entre ellos, su presupuesto, aunque no así sus misiones militares que permanecen bajo el control del Ministerio de la Defensa, tal y como lo indica el artículo L3225-1 del Código de la Defensa:

> Sin perjuicio de las competencias de la autoridad judicial para el ejercicio de sus misiones judiciales, y las *del Ministerio del Interior para el ejercicio de sus misiones civiles, la Gendarmería Nacional queda bajo la autoridad del Ministro de Defensa para la ejecución de sus misiones militares*, en particular cuando participa en operaciones de las Fuerzas Armadas fuera del territorio nacional.[54]

52 GENDARMERIE, *Gendarme Officier de Police Judiciaire*, (06 de noviembre de 2021), https://www.devenir-gendarme.com/devenir-sous-officier-19/officier-police-judiciaire-108.

53 Code de la défense, *op. cit*., R3225-1.

54 Code de la défense, *op. cit*., artículo L3225-1.

Sin embargo, como se puede adelantar, pese a que la transferencia ministerial ha implicado la primacía civil en el control de la Gendarmería, su estatus particular como fuerza armada inevitablemente implica la participación y vinculación de ambos ministerios incluso más allá de la ejecución de las misiones militares referidas en el artículo arriba citado. Para dar cuenta de ello basta con revisar de modo general su estructura ministerial. El brazo organizativo que contiene su gestión es la *Dirección General de la Gendarmería*, dependiente del Ministerio del Interior. Aunque como dirigente de la institución, el Director General puede ser tanto un oficial civil como uno militar, las figuras militares han sido de facto las predominantes. Como se observa en la *Tabla 4*, de 2000 a 2021, seis de los ocho Directores han tenido el rango de generales, incluyendo el actual *Directeur Général de la Gendarmerie*, el General Christian Rodriguez.

Tabla 4 - Directores Generales de la Gendarmería

Directores Generales de la Gendarmería 2000 - 2021 Dirección General de la Gendarmería del Ministerio del Interior	
Nombre	Estatus
Pierre Steinmetz	Civil
Pierre Mutz	Civil
General Guy Parayre	Militar
General Roland Guilles	Militar
General Jacques Mignaux	Militar
General Denis Favier	Militar
General General Richard Lizurey	Militar
General Christian Rodriguez	Militar

Fuente: Elaboración propia.

Las facultades que tiene el Director General no son menores y exigen una visión heterodoxa que empate con la heterogeneidad de la Gendarmería como fuerza híbrida. Entre otras funciones, es el encargado del cumplimiento de las misiones relativas a la seguridad pú-

blica, tiene además la facultad de proponer al Ministro del Interior la organización general de la Gendarmería, desarrollar la planificación y programación del presupuesto y, establecer, de acuerdo con las metas asignadas por el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el plan de movilización de la institución.[55] Finalmente, en cuestiones de recursos humanos, el Director es responsable, con la asistencia de las escuelas y los servicios de las Fuerzas Armadas, del reclutamiento, adiestramiento y disciplina del personal operativo de la Gendarmería.[56]

En este sentido, ministerialmente es difícil soslayar la imbricación que existe entre los rubros civil y militar. Si bien la Gendarmería recae legalmente bajo el Ministerio del Interior, las Fuerzas Armadas tienen facultades consultivas importantes dentro del ámbito competencial de la Dirección General, además de que el puesto clave de la Dirección, *el Director*, es ocupado mayoritariamente por personal que tiene una trayectoria y formación militar. Esto no resta, sin embargo, que el Ministerio del Interior funja como un actor principal en el manejo y despliegue de la Gendarmería bajo una estructura de observancia que está incrustada dentro de la esfera civil.

D. *Estatus Militar y Coordinación Policial*

Aunque en años recientes se han fortalecido las características civiles de la Gendarmería y su colaboración con la Policía Nacional, su estatus militar ha permanecido incontestado pues, según consideraciones del parlamento francés, la existencia de una institución mixta que conserve características propias de las fuerzas armadas, principalmente su disciplina y doctrina, se considera un activo relevante para objetivos de seguridad específicos.[57] Así, la Ley 271 de 2009 ratifica su estatus cuando especifica: *la gendarmería nacional es una fuerza armada constituida*

55 Code de la défense, *op. cit.*, artículo D3122-3.

56 Code de la défense, *op. cit.*, artículo D3122-6.

57 SENATE, *Rapport de M. Jean Faure, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 66, 2008–2009,* (10 de noviembre de 2021), https://www.senat.fr/rap/l08-066/l08-0661.pdf.

para velar por el cumplimiento de las leyes [...].[58] En este mismo sentido, la *Charte du gendarme,* documento que fija los valores y principios que guían a la Gendarmería, especifica en su artículo primero: *[...] El gendarme es miembro de pleno derecho de la comunidad militar [...], se adhiere sin reservas al estatuto general de las fuerzas armadas.*[59]

En consonancia con su estatus, la formación inicial del personal de la gendarmería es esencialmente de carácter militar (aunque conjugado con entrenamiento de proximidad civil). Lo mismo ocurre con la capacidad de fuego que, además de incluir armamento propio de la Policía Nacional, incluye armamento y equipo de capacidades superiores, de uso compartido con las Fuerzas Armadas (entre ellos el arma semiautomática PAMAS G1 y el rifle de asalto FAMAS) sin llegar a equipararse en potencia con estas. Como se infiere, la distribución de la capacidad de fuego a través de los cuerpos armados del Estado francés reafirma a la Gendarmería como una fuerza intermedia, de capacidades superiores a la Policía Nacional pero inferiores al resto de Fuerzas Armadas.

Por otra parte, el estatus militar de la Gendarmería tiene implicaciones específicas en materia laboral. En primer lugar, dado que los gendarmes se consideran formalmente como soldados, no tienen derecho a huelga ni a afiliarse a sindicatos.[60] En segundo lugar, a diferencia de los agentes de la Policía Nacional, no existe un límite legal en sus horas de trabajo y el personal está obligado a estar disponible permanentemente, de hecho, similar a los integrantes de las Fuerzas Armadas, los gendarmes se hospedan en cuarteles, de acuerdo a lo establecido en el Código de la Defensa que a la letra dice: *los oficiales y suboficiales de la gendarmería, debido a la naturaleza y las condiciones de ejecución de sus misiones, están sujetos a limitaciones y obligaciones particulares en lo que respecta al empleo y alojamiento en los cuarteles.*[61]

58 Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, artículo L. 3211-3, Légifrance, 7 de agosto de 2009, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000020954146/.

59 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Charte du gendarme*, (10 de noviembre de 2021), https://www.fichier-pdf.fr/2015/05/06/charte-du-gendarme/?.

60 LUTTERBECK, Derek. *The Paradox of... cit.*, p. 23.

61 Code de la défense, *op. cit.*, artículo L4145-2.

La reafirmación del estatus de soldados que obtienen los gendarmes, deja claro que la transferencia de la Gendarmería al Ministerio del Interior tras la reforma de 2009 no apunta a una posible fusión con la Policía Nacional. Como explica Jean-Marie Pontier, la reforma debe entenderse más bien como la consolidación de un sistema policiaco doble, constituido por dos aparatos con una orientación doméstica pero con capacidades distintas.[62] Bajo esta premisa, la reasignación ministerial obedece al propósito de lograr una mayor coordinación entre ambas fuerzas y se espera que su anclaje a un mismo ministerio pueda dar mayor coherencia a los recursos destinados a la seguridad dentro del territorio francés.[63]

Operativamente, también se han reforzado criterios comunes destinados a compatibilizar dos culturas institucionales distintas en pos de su actuación coordinada. A nivel reglamentario, el Código de Seguridad Interior establece un marco deontológico común a la Policía Nacional y la Gendarmería que fija estándares mínimos de proximidad civil.[64] A nivel territorial, la cooperación entre ambas instituciones se ha desarrollado de manera particular con la creación de los *Grupos de Intervención Regionales* (GIR), conformados por agentes de la policía, de la gendarmería como personal de aduanas y fronteras con el fin de atender asuntos específicos de la delincuencia violenta, tráfico de ilícitos y otras *áreas sensibles*.[65]

E. *La Gendarmería Nacional Francesa y fuerzas homólogas*

Una vez delineados los aspectos generales de la Gendarmería, se ha considerado relevante incluir dos casos homólogos: el Arma de Carabineros Italiana y la Guardia Civil Española. Una visión panorámica permitirá tener una idea más clara del núcleo duro que constituye a

62 PONTIER, Jean-Marie, *op. cit.*, p. 5.

63 *Ibidem*, p. 1.

64 Code de la sécurité intérieure, *op. cit*, artículos R434-1 à R434-33.

65 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Circulaire du 22 mai 2002 relative à la mise en place de groupes d'intervention régionaux*, (19 de noviembre de 2021), https://bdoc.ofdt.fr/doc_num.php?explnum_id=25354.

una fuerza híbrida: si bien se ha dicho que constituyen fuerzas intermedias, se verá que existen especificidades nacionales que otorgan a cada caso cierta unicidad.

a. El Arma de Carabineros Italiana

El Arma de Carabineros es parte integrante de las fuerzas armadas italianas, ubicándose al mismo nivel que el ejército, la marina y la fuerza aérea. Su rango como *cuarta fuerza armada* es relativamente reciente, pues antes de las reformas legales de 2000 fungía más bien como un subgrupo del ejército.[66] Al igual que la Gendarmería francesa, se trata de una fuerza híbrida, con funciones tanto militares como policiacas, tal y como lo estipula la norma italiana que a la letra dice: *...el Arma dei Carabinieri tiene un cargo autónomo dentro del Ministerio de Defensa, con rango de Fuerza Armada y es un cuerpo de policía militar con competencia general y en servicio permanente de seguridad pública, con las prerrogativas especiales que le confiere la normativa vigente*.[67] En específico, desempeña funciones de defensa, de policía de seguridad pública, de policía judicial y de protección civil.

Su ubicación orgánica es de doble entrada: en lo que respecta a sus tareas militares recae bajo Ministerio de la Defensa, mientras que sus actividades de orden público y seguridad dependen del Ministerio del Interior.[68] Por su parte, en aspectos técnico-administrativos la normativa también distingue una división dual donde el Ministerio del Interior se encarga de gestionar los cuarteles que alojan a los carabineros (*caserme dei carabinieri)* mientras que el Ministerio de la Defensa se encarga de gestionar todo lo relativo a su personal.[69] De esta forma, el reclutamiento sucede en órbita de las fuerzas armadas mediante un concurso abierto tanto a civiles como a militares en activo.

66 Norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, artículo 1, *Gazzetta Ufficiale*, 5 de octubre de 2000, https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/10/23/000G0339/sg.

67 Decreto Legislativo n. 297, artículo 2, *Gazzetta Ufficiale*, 5 de octubre del 2000, https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/00297dl.htm. (Traducción propia).

68 *Ibidem*, artículo 2.

69 *Idem*.

El Comandante General de los *Carabinieri* es el comandante en jefe del Arma y es designado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de la Defensa. Tal y como su título lo sugiere, el Comandante no puede provenir de la esfera civil y, según estipula el Código de la Defensa, al momento de su nombramiento debe ostentar el grado de General en servicio permanente.[70] Nótese que en este rubro existen diferencias relevantes respecto al caso francés. Primero, el Ministerio del Interior no tiene un peso particular en el nombramiento del jefe del Arma, como sí lo tiene el *Ministère de l'Intérieur* en el nombramiento del *Directeur général de la Gendarmerie*; segundo, y más relevante, en el caso italiano, la cabeza de la institución debe provenir de alguno de los brazos de las Fuerzas Armadas, mientras que la normativa de la Gendarmería Nacional contempla la posibilidad de que sea un civil quien dirija.

La cobertura territorial de los carabineros, es ligeramente superior a la de los gendarmes franceses. El Arma tiene presencia en el 100% del territorio italiano: en coordinación con la *Polizia di Stato* (policía civil de alcance nacional dependiente del Ministerio del Interior) opera en el 45% del territorio, mientras que en el 55% restante actúa en solitario.[71] Numéricamente, existen 110,000 carabineros y 104,000 agentes de la *Polizia*, es decir, 1.05 carabineros por cada agente de la policía nacional. Por otra parte, como razón respecto a la población total, hay un gendarme por cada 541 habitantes del país.

A diferencia de su contraparte francesa, los carabineros tienen una jornada de trabajo limitada a un máximo de 36 horas semanales, lo que supone una excepcionalidad a la lógica de disponibilidad permanente propia de la esfera militar.[72] Su entrenamiento está a cargo de una división orgánica del Arma de Carabineros,[73] el *Comando delle scuole dell'Arma*

70 Codice dell'ordinamento militare, artículo 32, Gazzetta Ufficiale, 15 de marzo de 2010, https://www.difesa.it/Content/Documents/CODICE.pdf.

71 HOVENS, J. y ELK G. A., *op. cit*., p. 233.

72 MINISTRO DELLA DIFESA, Staff e organizzazione, (11 de noviembre de 2021), https://www.difesa.it/SGD-DNA/Staff/DG/PERSOCIV/FAQ/Pagine/default.aspx.

73 Decreto Legislativo n. 297, *op. cit*., artículos 29 y 30.

dei Carabinieri, cuya dirección únicamente puede ser ocupada por algún miembro de la armada con rango de General. Los rubros de formación obedecen a su naturaleza dual y, de esta forma, *la Scuola* educa en la doctrina y capacidad militar al tiempo en que entrena en habilidades de proximidad policial.[74]

b. La Guardia Civil Española

Contrario a la Gendarmería y al Arma de Carabineros, la Guardia Civil no es formalmente parte de las Fuerzas Armadas Españolas que, como especifica el texto constitucional, están constituidas únicamente por el Ejército de la Tierra, la Armada y el Ejército del Aire.[75] Respecto a su naturaleza, la Ley Orgánica 2/1986 establece que:

> Las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio y están integradas por:
> a) El Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior.
> *b) La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior*, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que este o el Gobierno le encomienden [...].[76]

De estas disposiciones se deriva que si bien el ordenamiento jurídico español no incluye a la Guardia Civil como parte integral de sus Fuerzas Armadas (diferente al caso francés e italiano), sí reconoce su *naturaleza* militar (véase énfasis en la norma arriba citada) y, además, está facultada para ejercer sus funciones en el territorio nacional. Asi-

74 MINISTRO DELLA DIFESA, Scuola Allievi Ufficiali dei Carabinieri, (11 de noviembre de 2021) http://www.carabinieri.it/arma/curiosita/non-tutti-sanno-che/s/scuola-allievi-ufficiali-carabinieri.

75 Constitución Española, artículo 8, Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229.

76 Ley Orgánica 2/1986 núm. 63 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, artículo 9, Boletín Oficial del Estado, 3 de abril de 1986, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859.

mismo, el apartado II del Preámbulo a la misma norma, se establece que, *sin perjuicio de realizar en determinadas circunstancias misiones de carácter militar, centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente policiales, ya sea en el ámbito judicial o administrativo.*[77] En este sentido, al igual que los casos estudiados, su actividad es primordialmente de carácter policial.

Orgánicamente, la Guardia Civil tiene una afiliación doble, con un reparto de facultades en ocasiones mixto. El Ministerio del Interior en solitario dispone de todo lo concerniente a sus actividades de seguridad ciudadana, así como de sus retribuciones, destinos y acuartelamiento.[78] En conjunto, el Ministerio del Interior y el Ministerio de la Defensa disponen de todo lo referente a la selección, formación, entrenamiento, armamento y despliegue territorial de la Guardia. Asimismo, en común, proponen al Gobierno el nombramiento del titular de la Dirección General de la Guardia Civil, que puede provenir tanto de la esfera castrense como de la esfera civil, aunque en el caso español, a diferencia del francés e italiano, los Directores han sido predominantemente funcionarios civiles.[79] Finalmente, en solitario, el Ministro de la Defensa dispondrá lo relativo al régimen de ascensos del personal así como de las misiones de carácter militar que se encomendadas a la Guardia Civil.[80]

En términos numéricos, la Guardia tiene 78,469 agentes, una cantidad ligeramente superior a los 68,013 agentes del Cuerpo Nacional de Policía, y es actualmente el cuerpo armado con mayor número de activos con funciones policiales en España (existen 1.15 guardias por cada policía nacional). Aunque la norma establece que su presencia deberá concentrarse principalmente en zonas rurales, de facto, como en el caso francés, tiene presencia en todo el territorio español.[81] La mayor parte de sus activos viven en los más de 2,000 cuarteles distribuidos por todo

77 *Ibidem*, preámbulo.

78 *Ibidem*, artículo 14.

79 *Idem*.

80 *Idem*.

81 GUARDIA CIVIL, Información institucional, (12 de noviembre de 2021), https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/index.html.

el país, mismos que durante la actividad del grupo terrorista ETA fueron atacados al menos ochenta y nueve veces.[82] Contrario a la Gendarmería, y similar al Arma de Carabineros, los guardias tienen horarios de trabajo delimitados a 37.5 horas a la semana y, similar al resto de casos, no tienen derecho a huelga. Su entrenamiento comprende formación de tipo militar y de cuerpo de seguridad civil,[83] en este sentido, según el *Régimen del Personal de la Guardia Civil*, los centros de entrenamiento y formación del personal tendrán como objetivo *combinar la adaptación del alumno a las características propias de la Guardia Civil, derivadas de su pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de su naturaleza militar, con su adecuada integración en la sociedad*.[84]

F. *Visión Sintética*

Antes de analizar la comparabilidad de la Guardia Nacional con la categoría de *fuerza híbrida*, a continuación, se presenta un concentrado de información relevante respecto a la Gendarmería Nacional y sus dos casos homólogos: el Arma de Carabineros italiana y la Guardia Civil española.

82 Las casas cuartel de la Guardia Civil, objetivo de ETA en los últimos 30 años, ABC, España, 29 de julio de 2009, (12 de noviembre de 2021), https://web.archive.org/web/20090801043912/http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=64578.

83 Régmen del Personal de la Guardia Civil, artículo 29, Boletín Oficial del Estado, 30 de noviembre de 2014, https://www.boe.es/eli/es/l/2014/11/28/29/con.

84 *Ibidem*, artículo 42.

Tabla 5 - Gendarmería Nacional, Arma de Carabineros y Guardia Civil, características generales

	Gendarmería Nacional (Francia)	Arma de Carabineros (Italia)	Guardia Civil (España)
Naturaleza	Parte de las Fuerzas Armadas con facultades policiacas.	Parte de las Fuerzas Armadas con facultades policiacas.	No es parte de las Fuerzas Armadas, pero sí tiene *naturaleza* militar. Junto con la Policía Nacional, es parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
Misiones	Civiles y militares. Al interior y al exterior del país.	Civiles y militares. Al interior y al exterior del país.	Civiles y militares. Al interior y al exterior del país.
Alcance numérico	0.85 gendarmes por cada miembro de la Policía Nacional.	1.05 carabineros por cada miembro de la *Polizia di Stato*.	1.15 guardias civiles por cada agente del Cuerpo Nacional de Policía.
Ministerio	Afiliación doble: al Ministerio del Interior y al Ministerio de la Defensa.	Afiliación doble: al Ministerio del Interior y al Ministerio de la Defensa.	Afiliación doble: al Ministerio del Interior y al Ministerio de la Defensa.
Mando operativo	De origen militar o civil. (De facto ha sido mayoritariamente militar).	Solo de origen militar.	De origen militar o civil. (De facto ha sido mayoritariamente civil).
Estatus de fuerza operativa	Soldados.	Soldados.	Soldados.
Entrenamiento	Híbrido: militar y civil.	Híbrido: militar y civil.	Híbrido: militar y civil.
Funciones judiciales	Sí. Miembros específicos como parte de la policía judicial del país.	Sí. Miembros específicos como parte de la policía judicial del país.	Sí. Miembros específicos como parte de la policía judicial del país.

Fuente: Elaboración propia.

IV. COMPARABILIDAD CON LA GUARDIA NACIONAL MEXICANA

En este apartado se realizará un breve recuento de la Guardia Nacional con el fin de analizarla a través de la categoría de *fuerza híbrida*. Como veremos, el enfoque propuesto es productivo en tanto permite plantear

nuevas direcciones de observación. Tras la compilación de información relativa a ciertas variables, se advertirá que si bien la Guardia Nacional tiene aristas que la empatan con la Gendarmería francesa y fuerzas homólogas, su diseño no termina de decantarse con claridad y, por el contrario, se desdibuja no solo como fuerza híbrida sino también como fuerza policiaca, tal y como se concluirá en el punto 2.

1. *Guardia Nacional: breve recuento descriptivo por etapas*

A. *Plan de Paz y Seguridad 2018-2024*

El Plan de Paz y Seguridad 2018-2024 presentado por el poder ejecutivo a inicios del nuevo sexenio es un documento temprano que da pauta para entender la posterior evolución de la Guardia Nacional a partir de 2018. En él, se anuncia la creación del nuevo cuerpo de seguridad encargado de *la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia organizada en todo el país*.[85] Interesantemente, el texto menciona a la Gendarmería Nacional francesa y a la Guardia Civil española como modelos y especifica: *la Guardia Nacional de México actuará en forma semejante a corporaciones como la Gendarmería Nacional francesa, una fuerza armada responsable de las misiones de policía, y la Guardia Civil española, instituto armado de naturaleza militar que cumple funciones de seguridad pública*.[86]

En el mismo texto se expresa que, en un primer momento, la Guardia Nacional se compondría de elementos provenientes de las policías Militar y Naval, así como de la otrora Policía Federal; posteriormente, se reclutaría a civiles y elementos de las fuerzas armadas *quienes recibirían formación y adiestramiento en planteles militares, de acuerdo a un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las secretarías*

85 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Plan Nacional de Paz y Seguridad, (25 de noviembre de 2021), p. 17, https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf.

86 *Idem.*

de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana.[87] Al entrenamiento teórico, práctico y físico de carácter castrense, se agregaría formación de tipo policial con un enfoque de proximidad, así *como formación en derecho penal, derechos humanos, primeros auxilios y protección civil*.[88] Tendría a su cargo combatir el delito en todo el territorio nacional y estaría dotada de *la disciplina, jerarquía y escalafón de las Fuerzas Armadas*.[89]

Aunque el Plan Nacional de Paz y Seguridad por su naturaleza es genérico y no ahonda en detalles, los atributos hasta ahí descritos tienen comparabilidad con el estudio de caso de la sección anterior y sus homólogos. Como se ha explicado, la Gendarmería, la Guardia Civil y el Arma de Carabineros reciben un entrenamiento mixto con participación de las fuerzas armadas. Lo mismo sucede, aunque con matices según el caso, en torno al reclutamiento: los casos francés e italiano reclutan tanto civiles como militares, mientras que el caso español tiene un reclutamiento únicamente civil.

B. *Reforma Constitucional: exposición de motivos*

El 20 de noviembre de 2018 se presentó al Pleno de la Cámara de Diputados la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.[90] En la exposición de motivos se explica que la iniciativa buscaba resolver dos problemas 1) *los vacíos legales en los que operan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública* y 2) *la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia mediante la creación de una Guardia Nacional expresamente encargada*

87 *Idem*.

88 *Idem*.

89 *Idem*.

90 INICIATIVA, *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes del grupo parlamentario de Morena*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, 25 de noviembre de 2021,http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181120-II.html..

de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses. Se proponía además que la Guardia Nacional estuviera *facultada como auxiliar del Ministerio Público*.[91]

Párrafos después, se reiteraba que los guardias nacionales provendrán de las policías Militar y Naval, así como de la Policía Federal y, adicionalmente, *se convocaría a civiles y a elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos, los cuales recibirán formación y adiestramiento en planteles militares*.[92] Los planes de estudio serían elaborados de forma conjunta entre las secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana. Como se había adelantado ya en el Plan de Paz y Seguridad, se especificaba que *a la capacitación teórica y práctica y al entrenamiento físico castrense se agregaría una formación académica y práctica en procedimientos policiales, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género, primeros auxilios, protección civil y otros conocimientos necesarios para el buen desempeño de los elementos*.[93] Asimismo*; los esquemas de profesionalización, adiestramiento y certificación se realizarán sobre la base de una formación policial*.[94]

En breve, la exposición especifica que la Guardia Nacional respondería *a la disciplina militar en lo que respecta a su régimen interno de organización* pero en el ejercicio de sus atribuciones *ligadas al contacto permanente con la población civil, se desempeñará bajo parámetros de conducción civil, es decir, ajustará el ejercicio de sus funciones de manera racional y proporcional para proteger libertad, bienes y derechos de las personas*.[95] Sin embargo, como se verá, este atisbo de dualismo funcional que, como en el caso de la Gendarmería francesa, deriva necesariamente en un dualismo ministerial, no terminó de delinearse en el articulado propuesto.

91 *Idem.*
92 *Idem.*
93 *Idem.*
94 *Idem.*
95 *Idem.*

Finalmente, de modo importante, la exposición de motivos expresa que la Guardia Nacional respondería *a la necesidad de que los efectivos del ejército y la armada en funciones de combate a la delincuencia regresaran al ejercicio de sus potestades constitucionales como fuerzas de defensa*.[96] Es decir, se manifiesta que el despliegue de la Guardia Nacional sería parte de la retirada progresiva de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado.

C. *Reforma Constitucional: Articulado Propuesto y Aprobado*

De entre las reformas propuestas en la iniciativa de reforma, aquellas relativas al artículo 21 constitucional son particularmente relevantes. Véase en la *Tabla 6*, algunas de las disposiciones relativas a la definición y funciones de la Guardia Nacional en su formulación temprana.

Tabla 6 – Texto propuesto, iniciativa del 20 de noviembre de 2018

Definición propuesta de la Guardia Nacional, artículo 21 constitucional
La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. [...] La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación; esta institución estará conformada por hombres y mujeres que previo los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica. La Guardia Nacional en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan. *El Ejecutivo Federal en el ámbito de sus atribuciones, a través de la dependencia del ramo de seguridad, deberá elaborar los planes, estrategias y acciones en materia de seguridad, para que, a su vez, la dependencia del ramo de la defensa nacional y las demás que correspondan, instrumenten las que les competan.* (Énfasis añadido)

Fuente: Elaboración propia con base en la iniciativa del 20 de noviembre de 2018.

96 *Idem.*

El peso que el ámbito castrense tenía en la exposición de motivos quedó confinado al último párrafo propuesto al artículo 21 (véase énfasis de la *Tabla 6*), mismo que otorgaba amplias facultades al Ejecutivo en la conducción de la seguridad y asignaba al ramo de la defensa instrumentar acciones que no se acotaban con claridad. El texto aprobado el 26 de marzo de 2019, por el contrario, eliminó la dimensión militar del texto constitucional propuesto y enfatizó su carácter civil: la Guardia Nacional se incorporaría a la Constitución, pero sería una institución de seguridad pública civil, adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública y se regiría por una doctrina policial, tal y como se lee en la *Tabla 7*.

Tabla 7 – Texto constitucional aprobado, 26 de marzo de 2019

Definición aprobada de la Guardia Nacional, artículo 21 constitucional
La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios [...]. *Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional.* El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas [...]. *La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.* La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, *que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.* La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por *una doctrina policial* fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género. (Énfasis añadido)

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la iniciativa proponía otorgar a la Guardia Nacional facultades judiciales, mismas que se llevarían a cabo de modo auxiliar y subordinado al Ministerio Público de la siguiente manera:

> 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.[97] *Tratándose de conductas que presuntivamente puedan ser delitos del orden federal, la Guardia Nacional podrá actuar como auxiliar del Ministerio Público Federal, bajo su conducción y mando.*[98](Énfasis añadido)

Esta disposición en específico sería desechada en el texto aprobado. Sin embargo, como se verá en la Ley de la Guardia Nacional, la institución conserva facultades judiciales en tanto es definida como una institución policial (véase Tabla 7) y, de acuerdo con el párrafo primero del artículo 21 constitucional, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y, precisamente, *a las policías*.[99]

Finalmente, con modificaciones ligeras al texto propuesto, se aprobaron cinco artículos transitorios (véase Anexo 1). Entre las disposiciones se encuentra la conformación de la Guardia Nacional con elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval (transitorio segundo) y se establece que los elementos castrenses asignados a la recién creada Guardia Nacional conservarían su rango y prestaciones (transitorio tercero). El transitorio quinto establece que durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor decreto y, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, *el Presidente podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*. Asimismo, el transitorio sexto, establecía que durante los mismos cinco años:

> [...] las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cum-

97 En cursivas se muestra la propuesta de adición.

98 GACETA PARLAMENTARIA, *op. cit.*, artículo 21.

99 El artículo 21 constitucional estipula: 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.

> plimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, *que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente*.

D. *Ley de la Guardia Nacional*

En concordancia con los cambios constitucionales al artículo 21 constitucional, la Ley de la Guardia Nacional, publicada el 27 de mayo de 2019, establece en su artículo 4, que se trata de una institución de seguridad pública de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Su objetivo es el de realizar la función de la seguridad pública a cargo de la federación y, para materializar sus fines deberá, entre otros:

> Artículo 7. Para materializar sus fines deberá:
> I. Aplicar, de acuerdo a sus atribuciones y obligaciones, los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;
> II. Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas;
> III. Investigar la comisión de delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente en el ejercicio de esta función;
> IV. Colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
> [...]

En breve, según lo estipulado en la Ley, la Guardia Nacional tiene todas las facultades propias de la actividad policial: desde la prevención del delito y la ejecución de programas y políticas de seguridad pública, hasta la ejecución de funciones judiciales como la investigación de delitos bajo el mando del Ministerio Público e, incluso, la detención de per-

sonas, como se lee en el artículo 9, fracción X, donde se especifica que la Guardia Nacional tiene la atribución y obligación de *poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables*.

Organizativamente, de acuerdo con el artículo 13, el Secretario titular de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana es el encargado, entre otras funciones, de organizar, dirigir y supervisar a la Guardia Nacional, así como de:

> [e]laborar los planes y programas para: a) La formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, y b) La capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos.

Aunque el transitorio sexto de la reforma constitucional prevé la participación de las Secretarías de la Defensa y Marina en la instrumentalización en la capacitación y profesionalización, la Ley no establece ningún tipo de coordinación y división del trabajo entre la Secretaría de Seguridad, la SEDENA y Secretaria de Marina (SEMAR), para la realización de estas tareas.

Por su parte, según el artículo 14, el mando operativo del cuerpo armado recae en el *Comandante de la Guardia Nacional*, mismo nombrado por el Presidente de la República. El Comandante puede ser civil o puede provenir de las Fuerzas Armadas, siempre y cuando cumpla con el artículo 25, fracción IX, que exige su previa separación funcional de su institución armada, así:

> Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:
> [...]
> IX. En su caso, estar funcionalmente separado de su institución

armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley.

2. *Comparabilidad general*

Una vez descritos los puntos A, B, C y D, se está en condiciones de establecer algunos rubros de comparabilidad general entre la Gendarmería Nacional francesa y la Guardia Nacional mexicana.

Tabla 8 – Los casos francés y mexicano, rubros de comparabilidad selectos

	Gendarmería Nacional francesa, según el Código de Seguridad Interior y el Código de la Defensa	Guardia Nacional mexicana, según la Constitución mexicana y la Ley de la Guardia Nacional
Naturaleza	Fuerza Armada con facultades policiales.	Policial.
Misiones	Civiles y militares. Al interior y al exterior del país.	Civiles.
Ministerio	Afiliación doble: al Ministerio del Interior y al Ministerio de la Defensa.	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
Reclutamiento	Reclutamiento civil y militar.	Reclutamiento civil y militar.
Mando operativo	De origen militar o civil. (De facto ha sido mayoritariamente militar).	De origen militar o civil.
Estatus de fuerza operativa	Estatus de soldados.	Estatus de policía. (Matizado por el transitorio cuarto a la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional).
Entrenamiento	Híbrido: militar y civil.	Civil. (Matizado por el transitorio sexto de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional).
Funciones judiciales	Sí. Miembros específicos como parte de la policía judicial del país.	Sí. La Guardia Nacional en su conjunto tiene facultades jurisdiccionales. (Léase matiz abajo).

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las similitudes entre ambas fuerzas están sombreadas.

En una revisión general, la distinción más inmediata radica en que la Guardia Nacional es constitucionalmente una organización policial de carácter civil. No extraña, pues, que mantenga diferencias con la Gendarmería francesa en lo relativo a sus misiones, ministerio de adscripción y al estatus de su fuerza operativa. Ahora bien, como se observa en las celdas sombreadas de la *Tabla 8*, la Guardia Nacional también mantiene relevantes similitudes con la Gendarmería en lo tocante a su intersección con el ámbito militar, de tal modo que, contrario a lo que expresa la reforma constitucional y la propia Ley de la Guardia Nacional, difícilmente puede ser categorizada como una fuerza policial civil.

Su categorización entonces podría ubicarse dentro de la tipología de fuerza híbrida y, sin embargo, tampoco es sencillo subsumirla como tal. En el caso de la Gendarmería, la normativa francesa es clara y explícita en el hecho de que se trata de una Fuerza Armada con funciones policiales (véanse *Tablas 2* y *3* del apartado IV) y su estructura ministerial crea los canales comunicantes entre las esferas que la integran, incluyendo sus misiones duales. En el otro extremo está el caso de la Guardia Civil española que normativamente no es una fuerza armada sino un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado español que, a diferencia del Cuerpo Nacional de Policía español, tiene una *naturaleza militar*, de ello es que se desprende su afiliación ministerial doble. Aunque el Plan Nacional de Seguridad 2018-2024 mencionaba a los casos español y francés como modelos de la Guardia Nacional y, más adelante, la exposición de motivos a la reforma constitucional que le daría lugar apelaba vagamente a la cierta razonabilidad en pos de una fuerza de esa naturaleza, el articulado propuesto en ningún momento ensayó una forma de hacer converger dicha tipología con el marco jurídico y las necesidades propias del contexto mexicano (véase el primer texto propuesto en la *Tabla 6*).

Como se ha sugerido, se ha creado una fuerza cuya normativa insiste en asignarle una naturaleza civil y policial pero que, al mismo tiempo, introduce elementos militares de forma desdibujada e incluso inconsistente.

Un ejemplo de ello se halla en lo relativo a los rangos y jerarquías. Si bien la norma reconoce a la Guardia Nacional como una fuerza policiaca y sus miembros naturalmente cuentan con jerarquía policial (policías, suboficiales, oficiales, etc.), el anteriormente referido *artículo cuarto transitorio* a la reforma constitucional introduce un elemento de excepcionalidad estableciendo que los miembros provenientes de las fuerzas armadas podrán conservar sus rangos, creando de esta forma una disparidad al interior de la institución que por un lado cuenta con miembros con estatus policial y, por otro, con miembros que ostentan rangos militares. Una inconsistencia aún más pronunciada es aquella relativa al entrenamiento, la profesionalización y la disciplina de sus miembros que, en la Ley de la Guardia Nacional, se estipulan de carácter civil y bajo la conducción de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Sin embargo, el *sexto transitorio* establece que, durante un periodo de cinco años, los ramos de la Defensa y la Marina participarán en esos rubros, sin delimitar áreas de acción que garanticen la primacía de la esfera civil en concordancia con lo establecido en la Ley de la Guardia Nacional. Que un aspecto neurálgico como este se haya confinado en la cortedad de un artículo transitorio no permite entrever cuál es la visión que se tiene de la Guardia Nacional en el mediano plazo: si se prevé la participación del ámbito militar solo en los próximos cinco años, entonces hace falta un plan institucional que dé cuenta cómo se dará forma a la nueva fuerza posterior a ese período. Si se espera que la doctrina militar se incorpore permanentemente a la institución, entonces, nuevamente, existiría una contradicción frente a la definición constitucional de la Guardia Nacional como fuerza civil, con adoctrinamiento asimismo civil.

Un matiz importante es aquél relativo a las funciones judiciales, que en la *Tabla 8* se indicó como un rubro de similitud. Aunque es cierto que tanto la Guardia Nacional como la Gendarmería francesa cumplen funciones judiciales, en el caso francés no todos los miembros de la Gendarmería están autorizados para ejercer ese tipo de funciones: lo están solo aquellos gendarmes afiliados a la *policía judicial,* cuyos criterios de elegibilidad y formación son notablemente rigurosos. Por el

contrario, en el caso mexicano, dado a su naturaleza *de jure* policiaca, todos los miembros de la Guardia Nacional estén facultados para ejercer funciones judiciales que van desde la investigación de delitos (siempre bajo la supervisión y mando del Ministerio Público) hasta la detención de personas. Dado que el reclutamiento inicial de la Guardia Nacional sucedió en buena medida con la integración de elementos de las fuerzas armadas, es destacable que no existan previsiones específicas que otorguen el peso y la sofisticación que requieren las tareas de procuración de justicia.

Finalmente, en un análisis horizontal, el ya citado *transitorio quinto* a la reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional está implícitamente ligado a lo que en última instancia podría ser la razón de ser del recién creado cuerpo armado. Como se refirió, el transitorio estipula que, durante los cinco años posteriores a la entrada en vigor del decreto de reforma, en tanto la Guardia Nacional se consolida, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. Esta disposición sugiere que la Guardia Nacional se pensó como un cuerpo con las capacidades suficientes para sustituir al ejército y a la armada en el combate contra el crimen organizado (recordemos que así también lo explicaba la exposición de motivos a la reforma constitucional). Si bien el argumento puede ser formalmente plausible, el objetivo es difícil de medir y evaluar en tanto no existe algún tipo de disposición que establezca pautas de cumplimiento al retiro gradual de la armada y el ejército al final del periodo estipulado. La ausencia de un plan que desarrolle las especificidades del quinto transitorio deja en un limbo la razón de ser de la Guardia Nacional pues, en caso de que la presencia de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia continuara o, incluso, se incrementara, la Guarida Nacional correría el riesgo de perder sentido. Por ello, su análisis no debe hacerse solo hacia adentro de la propia institución, sino también hacia fuera, es decir, en la coherencia con la que se incrusta dentro de todo el aparato de armado del Estado y la propia estrategia de seguridad en lo general.

En breve, como se anticipó al inicio de este apartado, la Guardia Nacional tiene demasiados elementos militares como para ser una fuerza policiaca civil; por su parte, sus rasgos castrenses no están claramente regulados, organizados y calibrados respecto al ámbito civil como para constituir una fuerza híbrida o intermedia. Asimismo, la relegación de algunos de sus aspectos clave a artículos transitorios, así como la indeterminación de sus disposiciones, dificulta plantear una visión clara del tipo de fuerza que se busca institucionalizar en el mediato, mediano y largo plazo.

V. CONCLUSIONES

El planteamiento aquí formulado ocurrió en dos niveles: primero se plantearon algunas nociones teóricas y, posteriormente, se aterrizó en un estudio institucional comparado. Conceptualmente, se partió de la dificultad que existe para clasificar el fenómeno violento en el país, difícilmente asimilable en las categorías tradicionales de *conflicto bélico*, *guerra civil* o *crimen convencional*. Como se explicó, formalmente, México no enfrenta un conflicto bélico y, sin embargo, la cantidad de víctimas mortales convierte ambos fenómenos equiparables al menos en cuanto víctimas mortales se refiere; tampoco se experimenta algún conflicto insurgente o una guerra civil que busque suplantar la institucionalidad actual y, sin embargo, su principal actor, el crimen organizado, tiene la capacidad de trastocar el funcionamiento normal de las instituciones e, incluso, sin llegar a tener un dominio total del aparato estatal, tiene la capacidad de suspender la normalidad democrática en algunos territorios; por último, el ejercicio de violencia con fines privados, en principio, asimilaría al crimen organizado dentro de la categoría de delincuencia, sin embargo, dicha etiqueta se insinúa estrecha si se dimensionan sus capacidades letales de corte militar, así como su potencial impacto en la gobernabilidad, mismas características que, circularmente, lo conectan con conflictos de mayor escala.

Derivado de esta incapacidad de subsunción, se introdujo la noción de *amenazas intermedias* con el objetivo de nombrar a aquellos de-

safíos a la seguridad que generan resultados violentos asimilables parcialmente dentro de las tres tipologías clásicas mencionadas sin asimilarse del todo en ninguna de ellas. La naturaleza heterodoxa de las amenazas intermedias llevó al planteamiento del concepto de *brecha de seguridad*, mismo que emana de la dificultad para pensar en una fuerza del todo adecuada para lidiar con la nueva categoría propuesta. Siguiendo a David Pion-Berlin, se argumentó que, por un lado, las capacidades policiales tienen aristas deficitarias mientras que, por el otro, las capacidades militares resultan excesivas, generando de esta forma una brecha que reproduce vulnerabilidades en materia de seguridad. A partir de este planteamiento, de los estudios internacionales en contexto de postconflicto se extrajo la idea de *fuerzas híbridas* como cuerpos de seguridad heterodoxos diseñados de origen para acortar los déficits y los excesos de las fuerzas convencionales. Aunque su presencia es de larga data y sus ejemplos son vastos en todos los continentes, se eligió a la Gendarmería francesa como estudio de caso al ser esta un ejemplar temprano.

Como se expuso con detalle a lo largo del apartado III, en lo general, la Gendarmería, es un cuerpo que pertenece a las Fuerzas armadas pero realiza tareas policiales; está afiliada primordialmente al Ministerio del Interior, aunque opera bajo el Ministerio de la Defensa en misiones militares; recibe un entrenamiento híbrido que incluye la doctrina militar al tiempo en que es compatibilizado con entrenamiento policiaco de proximidad civil; asimismo, su mando operativo puede ser civil o militar, aunque de facto ha sido mayoritariamente castrense. Una vez articulados estos elementos, se consideró analíticamente productivo estudiar la arquitectura general de la Guardia Nacional mexicana a través de su comparabilidad con la Gendarmería como fuerza híbrida. Como se hizo notar al final del apartado anterior, el resultado ha sido que si bien la Guardia Nacional tiene aristas que la empatan con la Gendarmería francesa y fuerzas homólogas, su diseño no termina de decantarse con claridad y, por el contrario, no alcanza a constituirse como fuerza híbrida ni como fuerza policíaca. En este sentido, queda pendiente para

futuras investigaciones examinar las posibles implicaciones no solo jurídicas sino operativas de dicha indeterminación, atendiendo fundamentalmente a su impacto en las capacidades de la institución para lidiar con la brecha de seguridad expuesta al inicio de este texto.

Otra área que deberá someterse a mayor examen es aquella relacionada con el núcleo conceptual de este texto. Con el fin de ampliar el repertorio teórico de las discusiones de seguridad existentes, aquí se introdujeron las nociones de *brecha de seguridad*, *fuerza híbrida* y *amenaza intermedia*, mismas que, de fondo, problematizan con la distinción rígida entre lo militar y lo civil, planteando la existencia de un ámbito intermedio. Aunque esa triada conceptual encuentra sustento dentro de los estudios de seguridad de vanguardia posteriores al año 2000, deberá analizarse con un mayor uso de evidencia empírica y, en su caso, refutarse. Por el contrario, si el núcleo conceptual aquí planeado se considera válido o, cuando menos, teóricamente productivo, se abre una línea de investigación que deberá intentar responder a las formas que, desde la estructura federal y el marco jurídico mexicano (nacional y convencional), puedan atender a la brecha de seguridad descrita, así como plantear el tipo de configuración institucional que ha de adoptar el aparato de seguridad mexicano frente a la categoría de *amenazas intermedias* que, como se expuso en el apartado II, ponen en tensión los alcances tanto de las policías como de las fuerzas armadas.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

BAYLEY, David, *Patterns of policing: a comparative international analysis*, Nueva Jersey, New Brunswick, 1985.

BROOKS, Risa, "The military and homeland security", *Public administration and management*, vol. 10, núm. 2, 2005.

CAMPBELL, Lisa, "Los Zetas: operational assessment", *Small Wars & Insurgencies*, vol. 21, núm. 1, marzo 2010.

GUERRERO, Eduardo y VALLADARES, Roberto, "Pacificación inconclu-

sa 2011-2014", en *Nexos*, México, mayo 2020.

GRILLO, Ioan, *El narco: inside Mexico's criminal insurgency*, Londres, Bloomsbury.

HEYER, den Garth, "Filling the security gap: military or police", *Police practice and research*, vol. 12, núm. 6, diciembre 2011.

HOOGENBOOM, Bob, "Policing the gap: the growing importance of gendarmerie forces in creating national and international stability", en HOVENS, J. y ELK G.A. (cords.), *Gendarmeires and the security challenges of the 21st century*, Países Bajos, Koninklijke Marechaussee, 2011.

JANOWITZ, Morris, *The professional soldier. A social and political portray*, Free Press, Nueva York, 1960.

KALDOR, Marry, "In defense of new wars", *Stability,* vol. 2, núm. 1, mayo 2015.

KALYVAS, Stathis, "How civil wars help explain organized crime and how they do not?", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 1, núm. 24, junio 2015.

LESSING, Benjamin, "When Business Gets Bloody: State Policy and Drug Violence", en SMALL ARMS SURVEY, *Small Arms Survey: Moving Targets*, Nueva York, Cambridge University Press.

LUTTERBECK, Derek, "Between police and military. The new security agenda and the rise of gendarmeries", *Cooperation and conflict*, vol. 39, no. 1, marzo 2004.

------,*The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution*, Londres, Ubiquity Press, 2013.

MALDONADO ARANDA, Salvador, *La ilusión de la seguridad. Política y violencia en la periferia michoacana*, México, Colegio de Michoacán, 2018.

MOBEKK, Eirin, "Identifying lessons in United Nations international policing missions", Switzer-land: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Police Paper No. 9.

MÜNKLER, Herfried, *The new wars*, Cambridge, Polity Press, 2005.

PION-BERLIN, David, "A tale of two missions: Mexican military police

patrols versus high-value targeted operations", *Armed forces & society,* vol. 43, núm. 1, enero 2017.

------, "Neither military nor police: Facing heterodox security challengers and filling the security gap in democratic Latin America", *Democracy and security,* vol. 6, núm. 2, noviembre 2012.

------, "The military and internal security operations in Latin America", *Política y estrategia*, núm. 130, 2017.

PONTIER, Jean-Marie, "De l'an VI à 2009: la gendarmerie nationale change", La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales, mayo 2019.

ROSEN, S. P., *Winning the next war: innovation and the modern military*, Nueva York, Cornell University Press, 1991.

SENATE, *Rapport de M. Jean Faure, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, *n° 66, 2008–2009*.

SCHEDLER, Andreas, "Mexico's Civil War Democracy", *American Political Science Association*, vol. 1, agosto 2013.

WEGER, Michiel, "The rise of the gendarmes? What really happened in Holland", en *Connections,* vol. 8, núm. 1, 2008.

ZIMMERMANN, Doron, "Between minimum force and maximum violence: combating political violence movements with third-force options", *The quarterly journal,* vol. 1, marzo 2015.

2. *Normativa*

Circulaire du 22 mai 2002 relative à la mise en place de groupes d'intervention régionaux, Ministère de l'intérieur.

Code de la défense République Française, Légifrance.

Code de la sécurité intérieure République Française, Légifrance.

Code de procédure pénale République Française, Légifrance.

Codice dell'ordinamento militare, Gazzetta Ufficiale.

Constitución Española, Boletín Oficial del Estado.

Decreto Legislativo 5 ottobre 2000, n. 297, Gazzetta Ufficiale.

Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Boletín Oficial

del Estado.
Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, République Française, Légifrance.
Norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, Gazzetta Ufficiale.
Régmen del Personal de la Guardia Civil, Boletín Oficial del Estado.

3. *Internet*

AGENCE FRANCE TRÉSOR, *Présentation du programme et des actions*.
ASSEMBLÉE NATIONALE, *Finances pour 2020, Tome VIII, SÉCURITÉS*.
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informes anuales de actividades*.
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, artículo 21.
GENDARMERIE, *Gendarme Officier de Police Judiciaire*.
GUARDIA CIVIL, Información institucional.
INICIATIVA, Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes del grupo parlamentario de Morena, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria.
LANTIA INTELLIGENCE, *Bases de datos*, [Base de datos privada].
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Charte du gendarme*.
MINISTRO DELLA DIFESA, Scuola Allievi Ufficiali dei Carabinieri.
MINISTRO DELLA DIFESA, Staff e organizzazione.
MOBEKK, Eirin, "Identifying lessons in United Nations international policing missions", *Switzer-land: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces*, Police Paper No. 9.
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Plan Nacional de Paz y Seguridad.
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Informes institucionales.

VII. ANEXO

Artículos transitorios del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.*
Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. [...] Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina. Tercero. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional. Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente: I. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos: [...] II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos: 1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios; 2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local; 3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente; 4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes; 5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales; 6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes; 7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y 8. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución. III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones: 1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública; 2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;

3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;

4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;

[...]

IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

[...]

Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Séptimo. [...]

AGENDA LEGISLATIVA

Revista multi, inter y transdisciplinaria
del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS