



EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Reflexiones desde el derecho (II)

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN
Coordinadora

SERIE
OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

15

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 15

Dra. Nuria González Martín
Coordinadora de la serie

Lic. Mariana Ávalos Jiménez
Asistente de la serie

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Margarita García Castillo
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño de cubierta e interiores



EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Reflexiones desde el derecho (II)

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN

Coordinadora

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 5 de mayo de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

Contenido

7

Introducción

13

Reflexiones constitucionales a propósito del COVID-19

23

El retorno del Estado

31

Por el COVID-19: ¿en peligro de contagio el adecuado desarrollo de la función pública electoral de 2020-2021?

39

Efectos diferenciados del COVID-19 en la vida de las mujeres

47

COVID-19. Una aproximación geopolítica

57

COVID-19 y gestación por sustitución

67

Retos jurídicos en el ámbito del derecho
empresarial ante el COVID-19

77

Notas sobre el día después

87

El COVID-19: estigma y discriminación

Introducción

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), se constituye, por sí mismo, además de la labor propia de investigación, docencia y vinculación, en una editorial con reconocimiento no solamente nacional sino internacional, con un alto estándar de calidad académica de sus publicaciones y con un impacto, no por el número de ellas sino por la divulgación de éstas.

A esta labor editorial, el doctor Pedro Salazar Ugarte, director del IIJ-UNAM, en su plan de trabajo 2018-2022 incluyó un proyecto editorial especial titulado “Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional” coordinado por quien suscribe estas líneas, el cual se hizo efectivo a partir de octubre de 2018.

La propia naturaleza de este proyecto especial habla por sí solo, al congregarse *a)* temas de coyuntura con relevancia jurídica e incluso temas no estrictamente legales; *b)* vinculados con la Agenda Nacional; *c)* con una extensión breve; *d)* dirigido a un público no necesariamente especializado; *e)* con una vocación informativa, es decir, no es un documento estrictamente doctrinal pero tampoco es divulgación *per se*, y *f)* que amerita celeridad en su redacción y publicación para que consiga el impacto deseado, esto es, incidir en la opinión pública y eventualmente en la toma de decisiones públicas.

Por las razones de excepcionalidad por las que estamos transitando en este inicio de 2020, con la emergencia sanitaria por COVID-19, creímos conveniente utilizar este canal de

conocimiento para hacerle llegar a todos los interlocutores involucrados, información sencilla pero veraz sobre el estado del arte, las consecuencias y las proposiciones lanzadas desde diferentes áreas del conocimiento jurídico.

Con este número, *Emergencia sanitaria por COVID-19: reflexiones desde el derecho (II)*, damos seguimiento a una primera parte dedicada a diferentes reflexiones jurídicas y así atendemos solicitudes de participación para continuar abarcando inquietudes y construcciones que nos permitan no sólo reflexionar desde los diversos temas desde diferentes autorías, sino que nos aporten ideas y guías para sumar las acciones para todos en tiempos de crisis sanitaria, económica y no menos emocional. Si es importante, igualmente en esta idea de sumas, reforzar que esta serie da cobertura a dos números más, monográficos, bajo el mismo título genérico: *Emergencia sanitaria por COVID-19: federalismo* y *Emergencia sanitaria por COVID-19: ciencias penales*.

Así, y en relación con esta segunda parte y en el orden de llegada de las nueve contribuciones, iniciamos con el trabajo de Diego Valadés titulado “Reflexiones constitucionales a propósito del COVID-19”, en donde considera que la magnitud global de la crisis sanitaria y su impacto en la vida cotidiana de cada país, tendrán repercusiones en cuanto a la estructura y funcionamiento del Estado. Apunta los diferentes aspectos en lo que considera probables esos efectos, como la democracia, el federalismo y el Estado laico. En el orden internacional advierte que habrá condiciones para fortalecer las acciones contra el cambio climático y que el movimiento laboral podrá adquirir una mayor presencia global.

Seguimos con Jaime Cárdenas Gracia con “El retorno del Estado”, un ensayo donde sostiene que la pandemia del coronavirus pone al descubierto las debilidades del modelo neoliberal hoy vigente; por ello, se pide que comencemos a repensar en los fundamentos de nuestra convivencia. Se propone que regresemos al Estado del bienestar para garantizar plenamente los derechos sociales.

Bernardino Esparza Martínez con su trabajo titulado “Por el COVID-19: ¿en peligro de contagio el adecuado desarrollo de la función pública electoral de 2020-2021? Presenta un documento que trata de la posibilidad de suspender en octubre el inicio del proceso electoral 2020-2021 y plantea el cuestionamiento si ¿el bien jurídico tutelado de la adecuada función electoral se deteriora por la declaratoria de emergencia sanitaria?”

María Elisa Franco Martín del Campo, “Efectos diferenciados del COVID-19 en la vida de las mujeres” analiza, desde la perspectiva de género, el impacto diferenciado que tiene en la vida de las mujeres la medida de aislamiento social establecida en el acuerdo por medio del cual se declaró emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el COVID-19. El análisis se centra en el aumento de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar.

Arturo Oropeza García con el trabajo titulado “COVID-19. Una aproximación geopolítica”, plantea que la crisis global que se vive de manera progresiva desde el inicio del presente siglo, evidentemente, no nace con el COVID-19. Como en el siglo XX, su presencia se incrusta de manera fortuita y desafortunada dentro de un proceso de desgaste mundial de grandes proporciones, en el que el orden establecido está dejando de funcionar adecuadamente y su nuevo andamiaje se debate entre lo que está dejando de ser y lo que va surgiendo lentamente.

Nuria González Martín y Rosa Verónica Esparza Pérez, con su contribución conjunta titulada “COVID-19 y gestación por sustitución”, no pierden la oportunidad de traer a la mesa una exposición de la situación por la que transita tanto la gestación por sustitución transfronteriza como la doméstica y la situación de vulnerabilidad aún más latente de las niñas y niños nacidos bajo un contrato de gestación subrogada, así como la madre gestante, sin descartar las vicisitudes implícitas para los padres intencionales. Una contribución que se desarrolla con el ánimo de informar y crear puentes para el buen funcionamiento y desarrollo de todas las actividades que van implícitas en el tema de la gestación por sustitución en tiempos del COVID-19.

María de los Ángeles Fromow Rangel en “Retos jurídicos en el ámbito del derecho empresarial ante el COVID-19”, expresa que el COVID-19 ha puesto en evidencia, sobre todo a los países de primer mundo como Estados Unidos, Italia, España, además de China que, ninguno de ellos y mucho menos el mundo entero, estábamos preparados ni contaban con un plan para contener y combatir una pandemia. Y en nuestro país, los acuerdos establecidos por nuestra autoridad sanitaria han provocado diversos cuestionamientos sobre los efectos jurídicos que pueden tener en distintas materias y que tendrán consecuencias en el ámbito federal, estatal y municipal.

Karina Ansolabehere, con el título “Notas sobre el día después” expone que en un momento en el que estamos atravesando por la crisis, esta reflexión busca pensar acerca del día después; qué sociedad, qué economía y qué política tendremos y qué alternativas de aproximación a estas huellas tenemos.

Por último, Carlos Odriozola elige el tema de “El COVID-19: estigma y discriminación” y con él se propone visibilizar los principales colectivos discriminados y problemas existentes, derivados de la pandemia, en relación con la discriminación. Siguiendo el objetivo de esta serie dedicada a la emergencia sanitaria del COVID-19, el autor sugiere brevemente las acciones inmediatas que pueden tomar los afectados ante las circunstancias por las que transitamos.

Tal y como aconteció en la primera parte relativa a las reflexiones desde el derecho, estos son algunos de los temas que tienen consecuencias directas, desde el ámbito jurídico, por la pandemia del COVID-19 y en donde nos quedamos con temas en el “tintero” y no por falta de entusiasmo sino porque las condiciones personales, ante el distanciamiento social, repercute igualmente en la posibilidad de poder producir con un cierto ritmo. Aprovechamos para “aplaudir”, y no figuradamente, a todo el equipo que forma el IJ-UNAM, absolutamente todo su personal, al liderazgo de nuestro director, que unidos ha hecho posible que el cierre físico de las instalaciones no haya supuesto el cierre de actividades sino que se ha atendido, con seriedad y capacidad de reacción asombrosa, frentes diversos, desde los temas que nos

preocupan y nos ocupan en el Instituto hasta los desafíos tecnológicos como aliado para poder publicar estas opiniones técnicas, o hacer alianzas estratégicas, aulas virtuales, seminarios a modo de webinar, intervenciones en medios y así un largo etcétera.

En la medida de lo posible, y si realmente no constituyera un motivo más de estrés, en tiempos de crisis, esperamos poder seguir aportando contribuciones que abarquen más áreas desde este proyecto institucional, o al menos que las presentadas bajo el sello editorial de la serie “Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional” cumplan el objetivo: informar como la clave para actuar desde los distintos ámbitos que atañen a todas las partes involucradas; la cooperación y la voluntad política son el eje que nos moverá hacia un mejor desenlace.

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN

Reflexiones constitucionales a propósito del COVID-19*

*A Héctor Fix-Fierro,
amigo muy querido y jurista muy admirado*

La pandemia del COVID-19 también ha afectado la salud de las instituciones políticas y de la economía planetarias.

Cuando la emergencia haya quedado atrás, además del balance que se lleve a cabo, lo natural será que en los distintos países se recapitule acerca de lo ocurrido y de los ajustes que deberán emprender para afinar, corregir o fortalecer su aparato institucional.

Esta crisis ha hecho que por primera vez en la historia los habitantes de buena parte del planeta se hayan encontrado reclusos en sus casas habitación de manera simultánea, poniéndose a resguardo de la misma amenaza. Un sentimiento de temor cruzó por todos los hogares del mundo sin distinguir niveles socioeconómicos. Esto generó una conciencia de empatía global nunca antes registrada.

* Elaborado por Diego Valadés, investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores.

El seguimiento noticioso sobre la diseminación del virus ha estado acompañado por el relativo a las diferentes medidas sanitarias, jurídicas, económicas y políticas que se van dando en los países afectados.

Un aspecto llamativo fue la drasticidad de las medidas adoptadas en China, de las que Wuhan se convirtió en el punto emblemático. La pregunta acerca de si sería posible imponer semejantes restricciones en sociedades democráticas fue respondida en sentido afirmativo, como atestiguan las calles y plazas de España e Italia, por ejemplo. Aunque los tiempos de reacción no fueron semejantes, la magnitud del parón sí lo fue. No tardó en darse otro hecho inusitado: el cierre de fronteras entre algunos países de la Unión Europea.

Llegada la pandemia a Estados Unidos se pusieron en marcha cuatro tipos de medidas: las internas de cada estado, las compartidas entre dos o más de ellos, las acordadas entre el Estado federal y uno o varios estados, y las dictadas para todo el país. Se adicionaron las disposiciones acordadas por las autoridades del orden municipal. La multiplicidad de acciones exhibió los problemas de coordinación que ocasionan los errores de diseño en un Estado compuesto. Los Estados unitarios operaron sus decisiones de una manera más homogénea. Queda planteada la conveniencia de un análisis particular luego que la crisis sea remontada, para apreciar los resultados, conforme a las mediciones especializadas en salud, en los sistemas descentralizados, federales o regionales, y en los unitarios.

En el caso de México el COVID-19 ha sometido al Estado a un estrés de enormes proporciones. A la naturaleza del mal se asociaron múltiples factores que pusieron a la sociedad y a las autoridades en una tensión desusada. Es temprano para recapitular sobre los aciertos y los errores de las medidas aplicadas; sólo la perspectiva del tiempo permitirá una evaluación despojada de subjetividad. Los resultados serán valorados de manera empírica en términos de salud y en cuanto al impacto en el empleo, la pobreza y el producto nacional. Además, se podrá medir la eficacia de las instituciones, la confianza que inspiraron y el aprecio social por los dirigentes y las políticas que adoptaron.

En México pueden distinguirse dos planos: el de la política coyuntural, donde se acentuó la polarización que ya venía de tiempo atrás, y el de la capacidad de respuesta institucional, que se vio condicionada por el verticalismo gubernamental combinado con la debilidad de los sistemas representativo y federal. El aspecto institucional está llamado a ocupar la atención post crisis y exigirá en el futuro cercano soluciones constructivas.

Hubo lugares, México incluido, donde un primer impulso negacionista pretendió minimizar la pandemia aduciendo que otras enfermedades causan un número más elevado de fallecimientos y que varias pandemias previas fueron más letales de lo que apunta ser la actual. Es cierto que esta no ha sido la más letal de la historia, ni siquiera de la contemporánea (recuérdese, por ejemplo, la mal llamada *gripe española*), en cambio sí ha sido la que ha ocasionado la mayor conmoción. Esto denota que emergió una sociedad planetaria que, además de compartir de manera directa y simultánea una experiencia adversa, plantea expectativas comunes. Para satisfacerlas habrá que contar con instituciones más responsables y mejor construidas para dar respuestas certeras y oportunas, y disponer de recursos científicos, económicos, financieros y tecnológicos capaces de satisfacer demandas imprevistas de magnitud excepcional.

Todo lo anterior exige un Estado constitucional operativo y funcional. En la medida en que todo cuanto está implicado en la solución de una emergencia exige capacidad de coordinación y ejecución, sólo el Estado democrático puede dar respuestas razonables, pues es el único ente organizado y con atributos coercitivos legítimos que existe.

Se necesita un Estado apto para responder a las exigencias crecientes de bienestar y seguridad que, a la vez, promueva los derechos humanos y satisfaga las aspiraciones democráticas de las sociedades. El COVID-19 es sólo uno de los fenómenos que someterá a prueba a la humanidad. La falta de compromisos serios por parte de las grandes economías en cuanto a reducir los riesgos crecientes del cambio climático, augura una etapa de percances

como inundaciones y sequías, ciclones e incendios, que ocasionarán hambre, desempleo, enfermedad, muerte, desplazamientos y posibles reacciones sociales de exacerbación.

Todo eso es remediable si se diseñan y adoptan a tiempo instituciones democráticas que limiten la discrecionalidad de los gobernantes. Como hemos visto en la experiencia del COVID-19, en sistemas de fuerte concentración del poder las soluciones se volvieron personales e inapelables. En los sistemas democráticos el poder está desconcentrado, por lo que se multiplican los sensores sociales y políticos. Esto los hace más receptivos y sensibles y por ende tienen mejores posibilidades de dar respuestas acertadas y oportunas.

En México, como en casi todos los países, la opinión acerca del manejo de la crisis sanitaria se dividió. Esto no es relevante. Lo que sí cuenta es que los órganos de representación política, federales y locales, tuvieron una presencia menor. No hubo deliberación acerca de las medidas sanitarias y por ende acabaron siendo decisiones dictadas de manera vertical, no secundadas por las fuerzas políticas, a diferencia de lo sucedido en los sistemas presidenciales reformados y en los sistemas parlamentarios. El Congreso de la Unión tampoco intervino en la aprobación de las medidas económicas para preservar las fuentes de trabajo. En un momento de máxima visibilidad de la actuación del poder, el sistema representativo mexicano se difuminó.

Otro factor que se hizo ostensible fue la insubstancialidad prevaleciente de los altos cargos y la ausencia de un servicio profesional administrativo de calidad. Predomina el modelo de funcionarios silentes, a veces incluso transparentes, que simbolizan la paradoja de ser servidores públicos refractarios al público. En los sistemas constitucionales democráticos los integrantes de los gobiernos son figuras con opinión y posición, expuestas al contacto con los medios y con los representantes políticos de la nación, obligadas a rendir cuenta permanente de su actividad. En un sistema democrático las razones del poder deben ser explícitas siempre, y la idoneidad de los funcionarios principales debe ser valorada por los gobernados y por sus representantes, no sólo por quien los designa.

En cuanto al servicio civil, su carencia es típica de los sistemas patrimonialistas donde las elecciones sirven para escoger conquistadores. Los vencedores se asumen como usufructuarios del aparato administrativo y lo reparten conforme a afectos, afinidades, intereses o pactos. Las administraciones colonizadas exhiben su disfuncionalidad al verse en medio de presiones excepcionales como la emergencia sanitaria.

Durante esta difícil etapa se ha evidenciado la ausencia de la oposición. Hecha la salvedad de algunas figuras políticas, los partidos mostraron su irrelevancia. Esto también es parte del déficit institucional pues los partidos son la base de toda democracia representativa. Su debilidad no se debe a los resultados electorales ni a las capacidades de sus dirigentes sino al diseño institucional del sistema. En México las minorías políticas carecen de derechos. El sistema electoral es pulcro y eficaz, pero no basta por sí solo para asegurar la democracia institucional. Mientras que en una democracia bien construida la mayoría gobierna y la minoría controla, la Constitución mexicana sigue sin incorporar controles políticos eficientes que permiten a las minorías cumplir con sus funciones.

La crisis sanitaria ha dado oportunidad para que los ciudadanos del mundo se asomen a las realidades ajenas y las conviertan en propias. En tanto que gran parte de la población planetaria ha tenido que recluirse en sus espacios domésticos, un porcentaje importante ha dispuesto de tiempo para enterarse de los sucesos en otras latitudes. Al cobrar conciencia de los diferentes sistemas y estilos de gobierno ha aprendido, o al menos intuido, que sin un Estado potente sus derechos están en riesgo.

El regreso a la normalidad no será manso ni rutinario. La reconstrucción de las economías seguirá demandando una intervención decisiva del Estado. El gran desafío general consistirá en que el Leviatán de nuestro tiempo esté basado en un poder cuyo buen diseño constitucional lo haga eficaz y controlable. De la posibilidad de construir controles políticos democráticos satisfactorios dependerá que el Estado cuente con instrumentos para impulsar

el desarrollo, garantizar la seguridad y promover el bienestar, sin correr el peligro de deslizarse por la pendiente de la corrupción, la arbitrariedad y el paternalismo.

Otro reto que deberá afrontar el Estado constitucional del siglo XXI consiste en acelerar la construcción de los instrumentos administrativos, jurídicos, políticos y técnicos aptos para conjurar una nueva contingencia mundial, sanitaria o ambiental. La Organización Mundial de la Salud funciona de manera adecuada, pero el programa mundial del ambiente mantiene una dimensión menor y ha tropezado con la parsimonia de las economías mayores. Es indispensable aplicar todos los recursos de la diplomacia y de la política para consolidar ese organismo de ya muy larga gestación.

De la misma manera habrá que revisar los instrumentos mundiales y regionales de derechos humanos a efecto de incorporar nuevos conceptos. Uno de ellos, crucial para la democracia internacional y de las naciones, es el laicismo. La contingencia sanitaria sufrida ha reavivado las supersticiones y los fundamentalismos en perjuicio del Estado laico, y la laicidad del Estado es un presupuesto de las libertades democráticas, de la igualdad y del pluralismo.

La rotundidad de las medidas económicas aplicadas por numerosos Estados convierte una vez más a los aparatos de poder político en los rectores de la economía. Las decisiones de corte keynesiano han demostrado su potencial siempre que han sido puestas en práctica, pero J. M. Keynes también recomendó fortalecer el instrumental democrático. Para vigorizar la democracia los sistemas parlamentarios deberán resolver problemas como el de la investidura del gobierno, y los sistemas presidenciales el de la concentración personal del poder y la irresponsabilidad política de los gobiernos.

El sistema presidencial tiene sus puntos de mayor fortaleza en la periodicidad inalterable del mandato y en la certeza de la investidura, que evita situaciones como las padecidas en Bélgica (2010-2011, 2018-2019), España (2015-2016, 2019-2020) e Israel

(2019-2020), también frecuentes en Italia y en otros países. La prolongación de gobiernos en funciones es soportada gracias a sistemas robustos de servicio civil. Aun así, incómoda a la sociedad, expuesta a frecuentes convocatorias electorales y a la consiguiente crispación política que las acompaña. La investidura segura y la continuidad previsible del gobierno son las mejores soluciones que aporta el sistema presidencial y hacia donde podrían encaminarse algunos sistemas parlamentarios. La censura constructiva, de origen alemán, es un paso en esa dirección.

En un sentido inverso, los sistemas presidenciales tienden a parlamentarizarse mediante la inclusión constitucional de los gabinetes, donde sus integrantes discuten y aprueban los planes y las acciones de gobierno. Sus miembros están sujetos a la confianza del Congreso y acuden a las sesiones periódicas y sistemáticas de control. La regularidad electoral y la permanencia del jefe de Gobierno ayudan a evitar la inquietud y la animosidad generadas por comicios recurrentes, como sucede en los sistemas parlamentarios. Es previsible que los Estados constitucionales tiendan hacia la flexibilidad que ofrece la hibridación de los sistemas básicos. La plasticidad de los diseños constitucionales contemporáneos propicia combinaciones creativas. Cuando los sistemas mixtos están bien equilibrados potencian las ventajas y atenúan los defectos de los modelos clásicos.

En México será necesario retomar el debate sobre la renovación institucional en las esferas federal y local. La carencia de controles políticos democráticos por parte de los congresos perpetúa la incompetencia de los gobernantes y el ejercicio irresponsable del poder; los caciques son una expresión de arbitrariedad y corrupción; la falta de espacios institucionales para la deliberación, como podría ser un Consejo Social, mantiene la insularidad de las áreas económicas, sociales y profesionales del país, en perjuicio de posibles entendimientos y acuerdos que dinamicen nuestra vida científica, cultural y económica; la privación de instrumentos de acceso a la justicia y de un servicio civil de carrera muy profesional y riguroso en todos los órdenes de gobierno, son una coartada para el patrimonialismo y la corrupción; la

marginación de los representantes de la nación en la definición y evaluación de las políticas públicas, y la limitación de las minorías parlamentarias, merman el papel del sistema representativo y su credibilidad, y la concentración del poder presidencial es un arcaísmo que lastra al conjunto del Estado.

Además de reconfigurar el poder para racionalizar su ejercicio y defender la democracia, y de innovar la gobernanza internacional para la seguridad ambiental al planeta, es previsible un nuevo esquema de organización social. Los sindicatos se han significado por su declive paulatino; los sectores sociales favorecidos por políticas de renta básica carecen de organización y cohesión, y los organismos no gubernamentales avocados a la promoción y defensa de los derechos humanos actúan en campos segmentados y sin coordinación ente sí. La dispersión ha sorprendido a los trabajadores, asalariados y no asalariados, en un momento de máxima vulnerabilidad. Es probable que la ola de desempleo y sacrificios salariales auspicie el resurgimiento del concepto de clase y genere la reorganización del proletariado, con perspectiva global. Su mejor forma de lucha será por medio de la democracia electoral y parlamentaria, como previó Ferdinand Lassalle desde el siglo XIX.

En adición a las profundas revisiones conceptuales y institucionales, el COVID-19 ha dado un ejemplo a gran escala de cómo las condiciones de emergencia hacen que las sociedades privilegien la vida sobre las libertades. Estas situaciones excepcionales pueden menudear (calamidades ambientales, ciclones, epidemias, erupciones volcánicas, incendios, inundaciones, terremotos, etcétera) y hay casos en los que se pueden hacer crónicas, como durante la violencia delictiva. Para semejantes circunstancias debe contarse con instrumentos institucionales que además de facilitar las respuestas coyunturales adecuadas, garanticen la continuidad democrática.

La experiencia en curso conducirá a pactos sociales y políticos de los que resultará una nueva racionalidad del poder en sus esferas nacional e internacional. Estas reflexiones

sobre los efectos potenciales del COVID-19 son preliminares. Al concluir la etapa crítica habrá que integrar una agenda para examinar la dimensión, organización y función del Estado constitucional. Será parte de un debate democrático para el que tenemos que estar preparados. En México entramos al vendaval en condiciones institucionales deficitarias y debemos aprender la lección.

El retorno del Estado*

Nos encontramos como sociedad polemizando sobre las medidas jurídicas, económicas y políticas que el gobierno, la sociedad y el sector económico deben implementar para hacer frente a la pandemia mundial y nacional del coronavirus, la que ha trastocado la “normalidad” de nuestras vidas, así como las condiciones del funcionamiento institucional del Estado. Desde los ámbitos económicos, se exigen del gobierno apoyos fiscales y crediticios en respaldo a las empresas. La sociedad cuestiona las capacidades sanitarias del gobierno y reclama que se tengan a punto equipos médicos, hospitales y medicinas. El gobierno mexicano propone apoyar con recursos directos a las capas más desventajadas de la sociedad. En nuestro mundo jurídico, se desea un plan integral de medidas a tomar en cuenta durante la pandemia, porque se insiste que el gobierno no lo tiene, y que avanza a tientas en esta materia. Todos, en fin, exigen al gobierno recursos, medidas políticas, jurídicas, sociales o económicas para afrontar la crisis y paliar sus efectos.

En estas páginas, aunque considero importante lo anterior porque estamos en medio de una emergencia mundial y nacional, me referiré a lo que vendrá después de la pandemia, desde una perspectiva de teoría del Estado y en relación con el modelo económico dominante en las últimas décadas que ha sido el neoliberal.¹ Estoy convencido que ese modelo ha sido

* Elaborado por Jaime Cárdenas Gracia, investigador titular C en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007.

puesto duramente en cuestión por la crisis. ¿Por qué? Porque el Estado, y fundamentalmente algunos de sus elementos, no han podido responder a la crisis satisfactoriamente, debido a que el modelo vigente impide que los gobiernos de nuestro país y de otras latitudes tengan las capacidades para satisfacer plenamente derechos sociales como el derecho a la salud, pues muchos servicios relacionados con ese derecho o con la seguridad social, se han liberalizado y privatizado, están sometidos a las variables del mercado, y están bajo el control de particulares nacionales y extranjeros. Responder a una pandemia, como a la que nos enfrentamos, sin tener el control total de la atención médica, sanitaria y de seguridad social, dificulta la respuesta de los gobiernos.

Por ejemplo, el *establishment* gubernamental de nuestro país, no tiene el control de los grandes laboratorios médicos que proveen de medicinas y equipos. Las empresas que tienen esos laboratorios especulan, en ocasiones con corrupción, con los medicamentos y otros insumos. Las medicinas se ofrecen y demandan, no bajo criterios que garanticen el derecho humano a la salud, sino a partir de los presupuestos de la economía de mercado y de los enormes beneficios que obtienen esas empresas oligopólicas, tanto nacionales como transnacionales. Igual podemos decir sobre los hospitales, en donde muchos de los servicios de salud de calidad se brindan, bajo la lógica del mercado y no de la justicia, en hospitales privados y no en los públicos, y en donde sólo una minoría privilegiada, la que puede pagar esos servicios, o que cuenta con seguros de gastos médicos privados, puede acceder a la medicina de calidad o de cierta calidad. El modelo neoliberal respecto a todos los derechos sociales ha estimulado una concepción de economía de mercado para su satisfacción, disminuyendo el gasto social, y ha presionado a los gobiernos durante las últimas décadas a dismantelar los fundamentos del Estado del bienestar.

En el ámbito económico, apreciamos la misma realidad que en materia de derechos sociales. Los bancos que otorgan los créditos están en manos privadas nacionales y extranjeras, y sus políticas no son de carácter solidario para ofrecer crédito a los más pobres, sino a

los que pueden garantizar cumplir con las obligaciones contractuales que imponen. Las grandes trasnacionales han vaciado de contenido principios constitucionales como el de rectoría económica del Estado, planeación gubernamental para el desarrollo, o áreas estratégicas del Estado. La reforma energética de 2013 y 2014, es un ejemplo palpable de lo que aquí señalo.² En situaciones de crisis como la que vivimos, el gobierno recuerda que tuvo otrora de manera real la rectoría económica del Estado, los instrumentos de la planeación democrática, y las áreas estratégicas que él sólo podía explotar para el beneficio de los intereses generales. Hoy, el gobierno, echa de menos la facticidad de esos medios, y ve con claridad que, sólo con instrumentos poderosos de intervención en la economía podría atender las dimensiones de una emergencia como la que vivimos.

Sobre la esfera política, se observa, que el debilitamiento paulatino de la administración pública en las últimas décadas, tanto por la reducción del gasto público como por la creación nuevas instituciones que no forman parte de ella, inhibe la respuesta adecuada y eficaz a la crisis. La pandemia demanda de una administración pública robusta, capaz de responder con eficiencia y eficacia a los retos de la emergencia. La administración pública brilla en estos momentos por su ausencia, salvo en el área de las fuerzas armadas, las que no han sido mermadas y afectadas en los últimos sexenios. La fortaleza de las fuerzas armadas demuestra la importancia de contar con una administración pública sólida y consolidada, la que ahora no se tiene.

En fin, el modelo neoliberal ha producido en nuestro país, afectaciones enormes a la capacidad de respuesta del Estado. Las lógicas de ese modelo han: propiciado grandes endeudamientos con cargo a las finanzas públicas, por ejemplo, por transformar deudas privadas en deudas públicas (Fobrapoa) que desvían ingentes recursos presupuestales para su

² Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

atención, y que se podrían destinar a fines sociales; empobrecimiento agudo de la población; incremento de la desigualdad social; gran corrupción política y económica; consolidación de élites divorciadas del resto de la sociedad y de sus necesidades, y, entrega de la soberanía nacional a intereses foráneos.

Pienso que, ante el panorama descrito y a partir de la pandemia, es necesario volver a pensar en las bases de nuestra convivencia. El coronavirus ha puesto de manifiesto nuestras debilidades institucionales, pero también y fundamentalmente la inconveniencia del modelo neoliberal. Por eso, considero que en los próximos años viviremos un retorno al Estado. La pregunta obligada es qué tipo de Estado debemos construir.

Desde luego, debe ser un Estado democrático, en donde los diversos individuos y sectores sociales tengan un peso mayor en las decisiones nacionales. Ello, en el ámbito del derecho constitucional, significa profundizar en los medios de democracia directa, participativa, deliberativa; entraña que, los principales cambios jurídicos — reformas constitucionales o tratados — se aprueben mediante referéndum; exige que el contenido de los derechos humanos se delibere socialmente y desde todas las perspectivas epistemológicas e ideológicas.

El retorno del Estado después del coronavirus se vincula con la construcción de un nuevo Estado del bienestar que se apoye en variables y categorías jurídicas precisas: 1) reconocimiento y garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales y ambientales y de otras generaciones de derechos, en donde el Estado sea el garante preponderante de esos derechos; 2) crecimiento de la administración pública, de la burocracia y del gasto público del Estado para satisfacer los derechos reconocidos; 3) intervención del Estado en la economía para posibilitar, entre otros, los principios de rectoría económica, planeación democrática para el desarrollo, y preservación de las áreas estratégicas; 4) sistema democrático pluralista; 5) capacidad de transformación de la Constitución sobre el sistema económico-social, y 6) el logro del Estado del bienestar por medio de los derechos sociales pero también mediante la legislación fiscal y presupuestal.

El Estado del bienestar que propongo debe trastocar las bases del Estado neoliberal mexicano,³ hasta hoy en día vigentes, y que a saber son:

1. La destrucción de la empresa pública estatal.
2. La desarticulación de las agrupaciones de los trabajadores creadas para resistir al poder del Estado y del capital.
3. La reducción de la fuerza de las agrupaciones corporativas (obreras y campesinas).
4. La constitución de un nuevo sujeto globalizado para sustituir al sujeto nacionalista creado por la Revolución mexicana —el empresariado de la globalización neoliberal—.
5. El fortalecimiento del individualismo para vincular toda subjetividad al consumo.
6. La integración subordinada al capitalismo mundial, principalmente al de Estados Unidos.
7. La pérdida de soberanía nacional.
8. El incremento de la desigualdad y la pobreza.
9. El desmantelamiento paulatino de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y
10. La aparición de nuevas formas de corrupción centradas en la apropiación de los recursos naturales de la nación para beneficio de unos cuantos.

³ Tello, Carlos e Ibarra, Jorge, *La Revolución de los ricos*, México, UNAM, 2012, pp. 45 y ss.

En el ámbito constitucional, será muy importante detener el proceso deconstituyente de las últimas décadas. Gerardo Pisarello, a propósito de la hegemonía del modelo neoliberal, ha advertido de la aparición de estos procesos en las naciones, mismos que falsean el sentido garantista —maximizador de los derechos humanos y de la democracia— de los marcos constitucionales y ha destacado también el desarrollo de una cultura constitucional liberal oligárquica que responde a la vigencia de las redes jurídicas internacionales y a la importancia que en ellas tiene la nueva “lex mercatoria” vinculada a los intereses de las grandes empresas transnacionales, a los organismos financieros y comerciales internacionales y, por supuesto a las grandes potencias que están detrás de todos esos procesos. Al interior de los Estados, los órganos de defensa de la Constitución —ejecutivos, parlamentos, tribunales constitucionales— han asistido impotentes, cuando no han alentado, el vaciamiento normativo nacional, el que es promovido desde instancias estatales y supraestatales. Las Constituciones y los marcos jurídicos nacionales se vuelven flexibles frente a las presiones antisociales de la globalización y rígida frente a las exigencias democratizadoras provenientes de las sociedades locales, principalmente de los sectores más desfavorecidos.⁴

En este sentido, y para tener más claridad en el hacer, afirmo que hay que mirar de frente las bases del Consenso de Washington, y disputarlas política, jurídica, económica y socialmente para desterrarlas de la vida nacional. Como se sabe, las políticas del Consenso de Washington —imposiciones del gobierno de los Estados Unidos— fueron resumidas por John Williamson y han consistido en las últimas décadas en: 1) disminuir el déficit presupuestario de los países y jamás recurrir a la inflación para financiarlo; 2) el gasto público se debe apartar de aquellas áreas que reciben recursos desproporcionados en relación con los beneficios económicos que se producen, tales como la administración, la defensa y los subsidios indiscriminados en gasto social; 3) promover reformas tributarias para ampliar la base de los

⁴ Pisarello, Gerardo, *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, Trotta, 2014, pp. 16 y 17.

ciudadanos que deben contribuir y reducir los impuestos directos —favorecer los indirectos para no afectar tanto a los ricos—; 4) lograr que las tasas de interés bancarias y financieras las determine el mercado; 5) establecer criterios de cambio monetario unificados entre el mayor número de países, además de lograr que sean competitivos para estimular el crecimiento acelerado de exportaciones no tradicionales; 6) liberalizar el comercio mundial mediante la celebración de acuerdos comerciales y la reducción de los aranceles nacionales, aunque existe gran asimetría en las economías nacionales; 7) estimular y proteger a la inversión extranjera, incluyendo la especulativa; 8) privatizar a las empresas estatales; 9) desreglamentar para eliminar las normas que impiden la participación de nuevas empresas y que restringen la competencia en los mercados nacionales para favorecer a las transnacionales, y 10) fortalecer la propiedad privada sobre otras modalidades de propiedad.⁵

Pienso que después de la emergencia del coronavirus, al menos existirá la convicción que el mundo y nuestro país, que las realidades no serán las mismas. Estimo que, la salida a la crisis consiste en volver a repensar los fundamentos de nuestra convivencia, y en debatir el tipo de Estado que puede responder a pandemias como la que vivimos, pero desde luego no sólo ante circunstancias semejantes, sino que permita en nuestro devenir cotidiano y ordinario una vida común más libre, igualitaria y justa.

⁵ Williamson, John, “What Washington Means by Policy Reform”, Williamson, John (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D. C., Peterson Institute for International Economics, April, 1990, chapter 2.

Por el COVID-19: ¿en peligro de contagio el adecuado desarrollo de la función pública electoral de 2020-2021?*

Muchos son los problemas del surgimiento del COVID-19 que afecta al mundo. En esta contribución no se pretende hablar de todas aquellas dificultades que ha ocasionado el COVID-19, pero es relevante mencionar que una de ellas es en el sector salud. El fallecimiento de muchas personas en el mundo por esta enfermedad causa tristeza y angustia en la familia, y también causa temor en la sociedad por ser contagiados y no ser curados a tiempo.

Como ya apuntamos, en este escrito no se pretende hablar de estos problemas; sin embargo, por tales circunstancias es necesario que el gobierno tome medidas, en principio, para atender y resolver el problema de salud ocasionado por el coronavirus. El contagio por esta enfermedad, de acuerdo con los especialistas en el ramo de salud, se ha transmitido entre las mismas personas.

Para evitar ser contagiados, las mismas autoridades han dispuesto medidas que eviten la cercanía entre las personas: “la sana distancia”. Una medida que ha llevado al cierre de las instituciones públicas y privadas del país.

El cierre de dichas instituciones, escuelas, oficinas gubernamentales, comercios, entre otros, es decir, reducir el contacto entre las personas, es una de las principales medidas que implican no reunirse en los lugares públicos, pero esto no significa detener el trabajo que

* Elaborado por Bernardino Esparza Martínez, profesor-investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

cada persona se encuentra obligada a hacer en cada una de sus responsabilidades. Como sucede en diferentes sectores de la sociedad, mediante la utilidad de las herramientas virtuales, por ejemplo, con videoconferencias.

Dicho lo anterior, resulta trascendental en este escrito apuntalar la materia electoral. Para tal efecto, es importante formular la siguiente pregunta: ¿es necesario suspender momentáneamente los procesos electorales en México? De manera inmediata, se responde que sí.

Por el razonamiento antes descrito, no cabe duda, que tiene que ser de este modo. Así ocurrió, las autoridades electorales, en particular en la sesión del 1o. de abril de este año, reunido por videoconferencia el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, determinó suspender las elecciones locales del domingo 7 de junio en los estados de Hidalgo y de Coahuila.¹ Es una medida (presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello), que fue consensuada con todos los actores políticos del país para garantizar la salud de los ciudadanos y la certeza de los procesos electorales hasta en tanto se restablezcan las condiciones sanitarias.

Así, presidente del Instituto Nacional Electoral determinó: “El Instituto Nacional Electoral nunca pondrá en riesgo la *certeza* y la *equidad* de la competencia electoral, y menos aún el *derecho a la salud* de los ciudadanos. Gracias a la credibilidad de las contiendas y a la participación libre y segura de la ciudadanía es que la democracia mexicana es un ancla de estabilidad política para nuestra nación”. Por ello, ante el estado de emergencia sanitaria por el coronavirus,² de acuerdo con el presidente del Instituto Nacional Electoral, en coordinación

¹ En Hidalgo, el inicio del proceso electoral fue desde el 15 de septiembre de 2019. La elección es de 84 ayuntamientos. En Coahuila el inicio del proceso fue desde el 1o. de enero de 2020, se eligen 16 diputaciones de mayoría relativa y 9 diputaciones de representación proporcional. Recuperado de <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/calendario-electoral/>.

² *Cfr.* Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, *Diario Oficial de Federación*, México, 31 de marzo de 2020.

con las autoridades electorales locales establecerán la nueva fecha de la jornada electoral, “de ser posible, a finales de julio o a principios de agosto”.

Ahora bien, uno de los puntos vitales para realizar las elecciones locales en Hidalgo y en Coahuila, es sin duda, que el virus sea eliminado a tiempo y, por ende, finalice el estado de emergencia sanitaria.

Sin embargo, por el contrario, las autoridades de salud tienen activada la alarma hasta septiembre de este año.

Hugo López-Gatell, subsecretario de Salud lo refería:

Si lo vemos positivamente, que se reduzca la cantidad de contagios, hemos dejado claro que la epidemia sigue, la epidemia no se va a detener hasta que se acabe, posiblemente va a ser una epidemia larga, vamos hasta agosto, posiblemente hasta septiembre, pero depende de nosotros. Lo que necesitamos es que no haya tantos contactos, para que cuando estemos en la fase tres podamos atender a todas las personas enfermas.³

En este contexto, la epidemia afectará la reorganización en principio de las elecciones de Hidalgo y de Coahuila. Y, expresamos en principio, porque en octubre de este año comienza el proceso federal electoral 2020-2021. El Instituto Nacional Electoral como encargado de la organización de las elecciones tendrá que iniciar a marchas forzadas el proceso electoral del 2020-2021; siempre y cuando se logre abatir el COVID-19.

El 6 de junio de 2021 se renuevan 3,495 puestos de elección popular. La elección de 500 diputados: 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de represen-

³ Recuperado de <https://www.unotv.com/noticias/portal/nacional/detalle/coronavirus-larga-epidemia-podria-ser-hasta-septiembre-lopez-gatell-630137/>.

tación proporcional. Además, la renovación de las gubernaturas en distintos estados de la República, como son: Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas. Así como, la elección de diputados y alcaldes en la Ciudad de México, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán.

Las elecciones federales y locales a celebrarse el próximo año tienen su complejidad porque de acuerdo con el calendario electoral tienen que iniciar su organización en octubre, y las autoridades de salud conceden el beneficio de que el contagio cese el próximo mes de septiembre.

Todo parece indicar, que, por tal suceso, el inicio del proceso electoral 2020-2021, será a marchas forzadas, con cierto grado de dificultad en su organización. Pero no solamente el Instituto Nacional Electoral tiene este grado de dificultad, sino también las demás instituciones electorales. Aunque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no sea la institución encargada en organizar las elecciones, pero si de dirimir los conflictos electorales, tendrá que estar sumamente preparada para recibir y resolver los medios impugnación que someten las partes a su jurisdicción.

Otra de las instituciones sustanciales en materia electoral es la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. De acuerdo con su competencia recibirá las denuncias de ciudadanos, de los actores políticos y de las autoridades electorales que observen en las quejas y medios de impugnación que tramitan los diversos actores ante ellos, la presunta constitución de un delito electoral.

De tal forma, las aludidas instituciones electorales conforman la estructura electoral. El próximo octubre inicia el proceso electoral 2020-2021, con la emergencia sanitaria del país, por la duración en la que se considera solventarla —abril-septiembre— cabe la posibilidad de sustentar que el proceso electoral federal no comience en octubre.

Por ende, también cabe la posibilidad de sustentar como dificultad de llevar a cabo en tiempo y forma en octubre, la organización de las elecciones, la administración y procuración de justicia electoral.

En la Constitución Política se instituye que la organización y resultado de las elecciones rigen los principios de certeza y legalidad: “En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores (apartado A, fracción V, artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM). Asimismo, que: “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales..., se establecerá un sistema de medios de impugnación” (fracción VI, artículo 41 de la CPEUM).

Además, se establece como garantías en la Constitución de la Ciudad de México y en las de los estados “que las funciones de *procuración de justicia* en la Ciudad de México se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos” (fracción X, artículo 122, y fracción X, artículo 116).

Y, con la reforma constitucional en materia político-electoral del 2014 en materia de delitos electorales se estipula que: “La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas” (se implantó la facultad del Congreso para expedir la ley general en materia de delitos electorales, fracción III, artículo segundo transitorio, *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014).

En México, desde 1822 hasta 2018 se han efectuado 86 elecciones federales. Mientras que desde 1928 a 2018 se han realizado 20 reformas constitucionales en materia electoral y política. Es decir, que el sistema político electoral mexicano ha transitado por diversos procesos electorales sin tener que detenerse en su transformación.

Es la primera vez en la época moderna que por un estado de emergencia sanitaria se suspenden los procesos electorales en las entidades federativas de Hidalgo y de Coahuila. Ante todo, la situación es rebasada por la protección a la salud. Como derecho humano es fundamental la protección a la salud, tal como lo instituye el párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional que: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud”.

En virtud de la protección a la salud como un derecho humano de las personas, se supone que el desarrollo de las jornadas electorales no son actividades, consideradas esenciales.

Las autoridades de salud publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2”. En dicho documento se “ordena la suspensión inmediata, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, de las actividades no esenciales, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la comunidad, para disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y la muerte por COVID-19 en la población residente en el territorio nacional”.

¿Cuáles son las actividades consideradas esenciales? En la citada publicación, entre otras, se estipula que son: “Las involucradas en la seguridad pública y la protección ciudadana; en la defensa de la integridad y la soberanía nacionales; la procuración e impartición de justicia; así como la actividad legislativa en los niveles federal y estatal”.

Por consiguiente, con base en el acuerdo aludido no se consideran como actividades esenciales el desarrollo de los procesos electorales. En el mismo acuerdo se constituye que:

En todos los lugares y recintos en los que se realizan las actividades definidas como esenciales, se deberán observar, de manera obligatoria, las siguientes prácticas:

- a) no se podrán realizar reuniones o congregaciones de más de 50 personas;
- b) las personas deberán lavarse las manos frecuentemente;
- c) las personas deberán estornudar o toser aplicando la etiqueta respiratoria (cubriendo nariz y boca con un pañuelo desechable o con el antebrazo);
- d) no saludar de beso, de mano o abrazo (saludo a distancia), y
- e) todas las demás medidas de sana distancia vigentes, emitidas por la Secretaría de Salud Federal.

De tal forma, el derecho humano a la protección a la salud es superior a la certeza y legalidad del bien jurídico tutelado de la función electoral. Es parte de este bien jurídico tutelado, las disposiciones constitucionales citadas en párrafos anteriores y, por ende, la misma Ley General en Materia de Delitos Electorales, pues sostiene como finalidad “proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral”.

En conclusión, aunque la ley fundamental establezca como principios rectores de la función estatal la certeza y legalidad en la organización de las elecciones, la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales con un sistema de medios de impugnación, los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos en las funciones de procuración de justicia. Así, como, lo señalado por la ley de delitos electorales, proteger el “adecuado desarrollo de la función pública electoral”, la ponderación de derechos entre un derecho político, es decir, la participación o representación política —votar o ser votado—, no está por encima del derecho humano fundamental a la protección de la salud. Inclusive, tampoco está por encima de estos principios y derechos el artículo 9o. constitucional al señalar que: “no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito”.

En consecuencia, se requiere de un proceso organizado confiable que otorgue certeza y legalidad en su organización. No hay imprecisión en la capacidad de organización de las elecciones, que por años ha demostrado eficiencia la institución encargada de ella; el Instituto Nacional Electoral, tampoco la hay con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y menos aún, con la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. No obstante, es posible que, por las mismas secuelas del estado de emergencia sanitaria se prorrogue, y quizá sea lo más idóneo, que el comienzo del proceso electoral 2020-2021 sea para enero de 2021.

De esta situación las autoridades electorales tendrán que estar advertidas, para su reorganización material, presupuestal y cometido profesional de los servidores públicos que en ellas participan.

Efectos diferenciados del COVID-19 en la vida de las mujeres*

El 11 de marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró pandemia del COVID-19. Esta declaratoria implica para los Estados la toma de medidas urgentes y asertivas con la finalidad de proteger la salud, la integridad personal y la vida de todas las personas. Dentro de las medidas de protección contra el coronavirus sugeridas por la OMS, se encuentra la de “quedarse en casa” con el objetivo de contener la pandemia y frenar el número de contagios.

En México, el lunes 30 de marzo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por medio del cual se declaró emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el COVID-19. En este acuerdo se señala, como medida para proteger la salud de las personas en México: “[q]ue la Secretaría de Salud (...) ha recomendado que los habitantes del país permanezcan en sus casas, para contener la enfermedad causada por el COVID-19”. De esta manera, en México como en muchos otros países del mundo, y de conformidad con las recomendaciones de la OMS para contener la pandemia del COVID-19, se ha adoptado como medida el aislamiento social voluntario.

* Elaborado por María Elisa Franco Martín del Campo, investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La finalidad de estas líneas es reflexionar, desde la perspectiva de género, sobre el impacto diferenciado que el aislamiento social tiene en la vida de las mujeres, en ningún momento se cuestiona la importancia y utilidad de esta medida para contener la pandemia causada por el COVID-19, la cual, insistimos, forma parte de las recomendaciones de la OMS, ha demostrado su efectividad en otros países e inclusive la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas ha reconocido que “[l]a acción más importante para enfrentar el COVID-19 es la contención de la expansión del virus mediante el autoaislamiento, la cuarentena y el distanciamiento social”.¹ Lo que se pretende es evidenciar cómo la discriminación y violencia de género pone en un doble riesgo la integridad personal y la vida de las mujeres en este contexto de emergencia sanitaria.

La perspectiva de género es una metodología de análisis que, a partir de la identificación de prejuicios, estereotipos y roles de género, y aplicada al derecho, hace posible identificar el impacto diferenciado que una norma, política pública o medida tiene en la vida de las personas de acuerdo con su género. De esta manera, la perspectiva de género hace posible analizar las consecuencias diferentes que la medida recomendada por la Secretaría de Salud de quedarse en casa tiene en la vida de las mujeres.

Los impactos diferenciados, referidos en el párrafo anterior, son múltiples y diversos, por cuestiones de espacio solamente serán enunciados algunos de ellos, los cuales merecerían un análisis mucho más profundo y detallado, y así la reflexión será centrada en el aumento de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico derivada, posiblemente, de la medida de aislamiento social voluntario.

Un impacto diferente para las mujeres con respecto a la medida de quedarse en casa es el aumento de los trabajos relacionados con el cuidado, por ejemplo; al quedarse las

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Informe especial COVID-19: América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales*, Naciones Unidas, 2020, p. 2.

y los niños en casa, como consecuencia de los roles de género, es altamente probable que quien se encargue de su cuidado sea una mujer; lo que aplica al resto de trabajo que se realiza al interior de los hogares. De esta manera, en la emergencia sanitaria se agravan los efectos negativos en la vida de las mujeres con la doble jornada laboral. Las mujeres que deben realizar desde casa las actividades que les requieren sus trabajos remunerados enfrentan restricciones de tiempo y carga de trabajo, que por los roles estereotipados de género no enfrentan los hombres, por ejemplo, con el cuidado y acompañamiento en las labores escolares de las y los niños,² o bien, en el cuidado de personas enfermas en la familia, entre muchas otras actividades.

La perspectiva de género también permite ver que, como resultado de los prejuicios, estereotipos y roles de género, 47.05% de las mujeres que viven en áreas urbanizadas no tienen acceso a trabajos formales, cifra que aumenta hasta el 65.04% en áreas menos urbanizadas de nuestro país,³ y para quienes la medida de quedarse en casa tendrá necesariamente impactos diferentes. En este punto del análisis la interseccionalidad,⁴ herramienta analítica muy importante para la aplicación de la perspectiva de género en el derecho, resulta fundamental para entender cómo el género aunado a otros factores como la pobreza coloca a determinados grupos de mujeres en condiciones particularmente vulnerables en este contexto de la pandemia generada por el COVID-19.

² Sobre este tema, en el informe citado *supra* la CEPAL señaló que “[l]a suspensión de las clases tendrá un impacto más allá de la educación, en la nutrición, el cuidado y la participación de los padres (especialmente de las mujeres) en el mercado laboral”.

³ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), cuarto trimestre de 2019.

⁴ De acuerdo con el Comité CEDAW la interseccionalidad permite identificar que “la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género”. Comité CEDAW, *Recomendación general 28 relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujeres*, 2010, párrafo 18.

Entonces, ¿qué efectos tendrá para las mujeres que trabajan en la informalidad la medida de quedarse en casa? O que no podrán cumplirla, poniendo en riesgo su salud, integridad personal y su vida; o bien, que se quedarán en casa, pero con una disminución de sus ingresos, o en el peor de los escenarios que es quedarse sin dichos ingresos, lo que pone en riesgo su supervivencia y la de sus familias.

Otro de los efectos diferenciados del aislamiento social en la vida de las mujeres, y que es en el que centraremos nuestro análisis, es el aumento de la violencia en contra de las mujeres en el ámbito familiar. El artículo 7o. de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar de la siguiente manera: “acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho”.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, importante instrumento con el que contamos en México para medir la violencia contra las mujeres, el 43.9% de las mujeres ha sufrido algún tipo de violencia en su relación actual o en su última relación, es decir, casi la mitad de las mujeres en este país ha sido víctima de violencia en el ámbito familiar. Estas preocupantes e indignantes cifras no pueden ser dejadas de lado en el análisis sobre los efectos diferenciados en la vida de las mujeres de la pandemia causada por el COVID-19, pues la medida de quedarse en casa implica, para casi la mitad de las mujeres de este país, que estarán más tiempo con su agresor, lo que puede poner en grave riesgo su integridad personal, tanto física como psicológica, e incluso su vida.

En el ámbito familiar tienen lugar todos los tipos de violencia reconocidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia: física, psicológica, sexual,

económica y patrimonial. En este sentido, la ENDIREH 2016 señala que de las mujeres que han sido víctimas de violencia en el ámbito familiar, 17.9% sufrió violencia física, 40.1% violencia psicológica, 6.5% violencia sexual y 20.9% violencia económica o patrimonial. Estas cifras dejan claro que las mujeres, como consecuencia de la violencia de género, no necesariamente encontramos espacios seguros en nuestros hogares, por lo que las medidas de aislamiento social tendrán un impacto diferenciado, con especial razón para el 43.9% de las mujeres que en este país son víctimas de violencia en el ámbito familiar.

Para entender el riesgo diferenciado que las mujeres podemos enfrentar con la medida de quedarse en casa tomada como consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19 es indispensable “desmitificar” la idea de que los hogares son los lugares más seguros para todas las personas, y deberían serlo, pero lamentablemente las estadísticas señaladas en el párrafo anterior demuestran que para casi la mitad de las mujeres en México no lo son. En este sentido, la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias de Naciones Unidas señaló que “[c]onsiderada desde el punto de vista del mito de la familia como santuario de tranquilidad y armonía, la violencia es una verdadera incongruencia, una contradicción. La violencia destruye la imagen pacífica del hogar y la seguridad que brinda la familia”.⁵

La violencia contra las mujeres en el ámbito familiar puede poner en peligro su vida. De acuerdo con el estudio *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016* en nuestro país la mayoría de los feminicidios son cometidos por personas cercanas o conocidas a las mujeres víctimas como parejas, exparejas, amigos y familiares. La Organización de Naciones Unidas ha hecho notar que, en el mundo, diversas encuestas señalan que la mitad de las mujeres víctimas de homicidio son asesinadas por su pareja actual o

⁵ Informe presentado por la relatora especial sobre la violencia contra la mujer en 1996, E/CN.4/1996/53, 5 de febrero de 1996, párrafo 22.

anterior.⁶ Esta es una de las más terribles consecuencias de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar: pone en grave peligro nuestras vidas.

En este punto del análisis no puede dejarse de lado que los feminicidios en México representan un problema que es grave y estructural. ONU Mujeres señala que en nuestro país nueve mujeres son asesinadas al día, cifra alarmante e inaceptable que coloca a los feminicidios como uno de los temas más importantes que debería atenderse, inmediata y eficazmente, en nuestro país, y que debería ser considerado en todas las medidas implementadas por el Estado.

Los anteriores elementos de análisis, tanto estadísticos como jurídicos, y la aplicación de la perspectiva de género hacen posible afirmar que la medida de quedarse en casa tiene impactos diferenciados en la vida de las mujeres, y uno particularmente preocupante es el aumento de la violencia de género en el ámbito familiar. La Asociación Mexicana de Mujeres Juezas y Magistradas A. C. señaló que “[l]a experiencia de otros países frente al COVID-19, evidencia que el aislamiento aumenta el riesgo de violencia doméstica, especialmente contra las mujeres, los niños y las niñas”⁷ y puso a disposición de las mujeres víctimas de violencia, desde el 1o. de abril, junto con el capítulo México de la Asociación Internacional de Mujeres Juezas, una *Guía de actuación para saber qué hacer y dónde acudir si vives violencia de género en época de COVID-19*. De acuerdo con la Red Nacional de Refugios en México desde que inició la medida de aislamiento social voluntario para hacer frente a la pandemia generada por el COVID-19, han aumentado 60% las llamadas por violencia de género y 30% las peticiones de asilo.⁸

⁶ http://www.un.org/es/events/endviolenceday/pdfs/unite_the_situation_sp.pdf (consultado el 5 de abril de 2020).

⁷ <https://ammjum.org.mx/> (consultado el 5 de abril de 2020).

⁸ https://verne.elpais.com/verne/2020/04/02/mexico/1585780887_471083.html (consultado el 5 de abril de 2020).

En materia de violencia contra las mujeres, la medida de quedarse en casa tiene como consecuencia, por lo menos, dos importantes retos para el Estado mexicano, el primero, abordar sería y decididamente el tema del aumento de la violencia de género en el ámbito familiar, considerando especialmente la posibilidad de mayor incidencia de violencia sexual contra niñas y mujeres en escenarios de encierro; segundo, el tema de la recepción de denuncias en el contexto de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19. El Estado mexicano no tiene que empezar de cero en este tema, el estándar de debida diligencia establecido en la Convención de Belém do Pará (de la que nuestro país es un Estado parte) representa una sólida guía.

En conclusión, el problema no es la medida de quedarse en casa, plenamente justificada y necesaria en el contexto de emergencia sanitaria por el COVID-19 que enfrenta México, el problema claramente está en la violencia estructural que enfrentamos las mujeres en este país. El problema no es que hombres y mujeres tengamos que quedarnos en casa por una pandemia, el problema es que esos hogares no sólo no sean seguros para casi la mitad de las mujeres en este país, sino que representan un riesgo real para su integridad personal e incluso para su vida.

En tiempos de COVID-19 muchas mujeres enfrentan un doble riesgo para sus vidas: el que representa el coronavirus y el de la violencia de género en el ámbito familiar. El segundo ha demostrado ser mucho más letal. La emergencia sanitaria por el COVID-19 nos deja al descubierto otro problema estructural en nuestro país: la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar. Es urgente que en México se erradique la violencia de género, de lo contrario nuestras vidas siempre estarán en peligro.

COVID-19. Una aproximación geopolítica*

Hoy en día, entender lo que pasa es una tarea más revolucionaria que agitarse improductivamente, equivocarse en la crítica o tener expectativas poco razonables. La política no puede seguir siendo lo que afirmaba Groucho Marx, el arte de hacer un diagnóstico falso y aplicar después los remedios equivocados. Una nueva ilustración política debería comenzar desmontando los malos análisis, desenmascarando a quienes prometen lo que no pueden proporcionar, protegiéndonos tanto de los que no saben nada como de quienes lo tienen todo claro. Nunca fue más liberador el conocimiento, la reflexión, la orientación y el criterio.

Daniel INNERARITY, 2018

* Elaborado por Arturo Oropeza García, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, vicepresidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC).

Todo lo establecido se desmorona¹

El 4 de marzo de 1918, en el marco de un mundo convulsionando por la Primera Guerra Mundial, que había iniciado cuatro años antes y justo terminaría nueve meses después, la aparición de la *gripe española* se presentó como un jinete más de un apocalipsis que a la sociedad de la época la llevo a pensar en “el desplome de la humanidad en la obscuridad de la angustia”;² que contribuyó con cerca de 40 millones de muertos a una conflagración que tampoco escatimó en su afán de destrucción con un número aproximado de 30 millones de pérdidas humanas.

Lamentablemente, como sabemos, el difícil escenario de la primera mitad del siglo XX no terminaría con estos sucesos devastadores. Nueve años de concluida la fiebre o influenza española (1918-1920), registrada por primera vez en el estado de Kansas, Estados Unidos, la economía mundial no pudo más con la administración de sus contradicciones y en octubre de 1929 con gran ferocidad dio inicio una hecatombe económica que como la propia gripe, se fue esparciendo poco a poco a la mayoría de los países de la época durante un primer periodo que duró 5 años (1929-1933), y que en una nueva etapa se transformó en una segunda contienda bélica por medio de una de las guerras más despiadadas y oprobiosas del ser humano.

En un periodo de tan sólo 50 años, una sociedad global *distraída*, en sus debilidades de siempre, fue protagonista y testigo de cómo transitaron frente a ella alrededor de 130 millones de víctimas; 100 millones por causa directa e indirecta de su beligerancia³ y 40 millones debido a la pandemia.⁴

¹ Marx, Karl y Engels, Friedrich, *Manifiesto Comunista*.

² Frieden, Jeffrey, *Capitalismo global*, Crítica, 2007, p.174.

³ Steiner, 2006.

⁴ Echeverri, Beatriz, *La gripe española. La pandemia de 1918-1919*, 1993.

Evidentemente la fiebre española, por su naturaleza viral, no fue causa del holocausto bélico, pero no cabe duda que el caos global presentado en el terreno político, económico y social que le antecedió y acompañó a lo largo de su manifestación, fue la razón de la falta de respuesta oportuna de la enfermedad desde sus primeros síntomas, antes de marzo de 1918 y durante su manifestación hasta 1920 e incluso 1921.⁵

La *enfermedad española* se presenta en la segunda década del siglo XX en un momento en que el orden establecido se desmoronaba de manera precipitada. Como apuntaba Gramsci, lo nuevo no acababa de nacer y lo viejo no terminaba de morir.

Occidente debatía en primer lugar desde fines del siglo XIX, el nacimiento de una nueva hegemonía frente el paulatino debilitamiento del Reino Unido en relación con el fortalecimiento de otros actores globales. Los espasmos de una Revolución industrial que había cumplido con su cometido y ahora dejaba espacio al surgimiento de una segunda edición liderada por el fordismo americano, competía en el continente europeo con un resabio de liderazgos históricos no resueltos entre Alemania, Rusia, Francia, el Reino Unido y Estados Unidos.

Junto con el cambio industrial y el debate de las hegemonías, aparecía un modelo económico liberal agotado en razón de su excesiva explotación social, el cual llevó a Keynes a señalar que: “El decadente capitalismo, internacional pero individualista, en cuyas manos nos encontramos después de la guerra, no es un éxito. Ni es inteligente. No es bello. No es justo. No es virtuoso. Y no satisface las necesidades”.⁶ Por su parte Friedman agregaba: “El único

⁵ Se estima que el presidente Woodrow Wilson, aun sabiendo de su contagio, mandó a Europa a cerca de un millón de soldados americanos infectados con el virus de la gripe española. Max Skidmore, *Historiadores analizan respuestas presidenciales a pandemias anteriores*, disponible en: <https://www.voanoticias.com/a/historiadores-analizan-respuestas-presidenciales-a-pandemias-anteriores-/5353078.html>, fecha de consulta 6 de abril de 2020.

⁶ Frieden, J., *op. cit.*, p. 325.

fallo innegable de la economía mundial durante las décadas que precedieron a 1914 es que fue incapaz de evitar —y de hecho puede que propiciara— lo que vino tras ella”.⁷

Una pugna occidental en busca del liderazgo geopolítico y geoeconómico del siglo XX, en el marco de la segunda revolución industrial. Un modelo liberal depredador que aprovechó la apertura del mercado internacional para exacerbar el rendimiento de sus utilidades y la explotación laboral, fueron el telón de fondo de una pandemia que sin ser nunca bienvenida, *brotó* en uno de los momentos más álgidos de la historia de la humanidad. La gran depresión de 1929 no fue más que la consecuencia lógica al desprecio que una nueva sociedad industrial hacía de su futuro y de su porvenir.

La gran depresión económica de la primera mitad del siglo XX no perdonó a ningún país. De una manera u otra fue la causa de la crisis económica, política y social de cada una de las naciones de la época.

La producción industrial global colapsó, llegó en algunos casos a una disminución de 50%. El empleo cayó en crisis generando un 25% de desempleo mundial. El comercio en el mundo colapsó hasta menos del 70% en su etapa más álgida. Muchos de los bancos centrales quebraron y la banca que existía en Estados Unidos en 1929 desapareció un 50%. Los precios de las materias primarias se desfundaron y el proteccionismo comercial en la mayoría de los países regresó a niveles del mercantilismo, encabezado por el proteccionismo desaforado de los Estados Unidos.⁸

Sin embargo, al final del caos y muy probablemente a causa de él, surgió una etapa de renovación donde la sociedad de mitad de siglo se dio la oportunidad de repensar su futuro

⁷ *Ibidem*, p. 170.

⁸ *Ibidem*, pp. 233-258.

bajo una nueva identidad global, tal vez inevitable, que la comprometía desde ese momento y para siempre con un porvenir comunitario, significado de retos y soluciones comunes.

En cuanto a un *nuevo orden internacional*, bajo el consenso de Bretton Woods surgió desde 1944 una institucionalidad de naturaleza inédita, que sin ser perfecta dio orden y sentido al acontecer económico y comercial de la segunda mitad del siglo XX y parte del siglo XXI, en un ejercicio virtuoso donde por medio de un capitalismo más humano se demostró frente a todos los pronósticos que la integración global, el desarrollo económico, el intercambio comercial y el compromiso social eran posibles. Bajo esta nueva inspiración, la economía del mundo creció alrededor del 5% anual promedio de 1950 a 1974, de igual modo que el comercio lo hizo en 7.4% anual promedio.⁹

El orden político tampoco estuvo ausente en el diseño de este nuevo edificio de lo global, y en un profundo mar de transformaciones de *ismos* de derecha e izquierda; de capitalismo furibundos y comunismos y movimientos sociales, el cambio aterrizó en buena medida en democracias sociales, en estados de bienestar y en estados de derecho más puntuales que privilegiaron entre otros el imperio de la ley, la democracia representativa y la institucionalización de los derechos humanos.

Del fin de la civilización occidental que presagara Lewis Douglas en lo más negro de la crisis del siglo XX,¹⁰ la humanidad tomó la oportunidad de reinventarse y continuar con la utopía de un mejor mundo posible. A mediados del siglo pasado, después de la etapa más angustiante en la vida del ser humano, este optó por dejar de ser *tribu* para convertirse en una sociedad global.

⁹ Oropeza García, Arturo, "El desorden global, México y su circunstancia", en Oropeza García, Arturo, Salazar Ugarte, Pedro y Romero Tellaache, José Antonio (coords.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

¹⁰ Frieden, J., *op. cit.*, p. 252.

De la tragedia a la farsa

Señalaba Marx en su obra *El 18 brumario de Luis Bonaparte*, de la segunda mitad del siglo XIX, que, aunque la historia puede repetirse, si lo hace una primera vez es una tragedia, pero si incurre en un segundo fallo se presenta como farsa.

El COVID-19 que surge en 2020, a casi cien años de su similar la gripe española, como esta última, aparece producto de una desafortunada *espontaneidad* de una *virofera* de millones de millones de agentes patógenos que está lejos todavía, a pesar de los alcances científicos logrados, de ser controlada por el hombre. Por ello, la trágica presencia del COVID-19 no ha sido la primera ni será la última pandemia de la humanidad.

Sin embargo, lo que la sociedad global de la tercera década del siglo XXI no puede permitirse, en una nueva edición *ridícula* y *grotesca* de la historia, es que después de la crisis de 2008 y la pandemia actual en expansión, al final de la misma se presenten derrumbes económicos y geopolíticos del nivel o parecidos a los que se sucedieron en el siglo pasado.

Lamentablemente, a pesar del tiempo transcurrido y de los éxitos globales de postguerra, los instrumentos económicos y políticos que dan marco a la pandemia de 2020 están lejos de ser diferentes a sus referentes del siglo anterior. Los andamios estructurales del siglo XXI, en plena construcción, lucen insuficientes y desencajados, sobre lo cual comenta Hobsbawm: “Política, partidos, periódicos, organizaciones, asambleas representativas, Estados: nada funciona en el mundo como funcionaba antes y se suponía que tenía que seguir funcionando aún durante mucho tiempo. —A lo que agrega de manera preocupante— El futuro de todas estas cosas es incierto”.¹¹

En lo hegemónico, nuevamente se vive la confrontación de los liderazgos geopolíti-

¹¹ Hobsbawm, E., *Entrevista sobre el siglo XXI*, 2012, p. 219.

cos y geoeconómicos que a diferencia de sus ediciones anteriores, hoy no sólo sucede entre dos potencias económicas: China y Estados Unidos, o dos regiones: Asia del Este y Occidente, sino que también compromete a dos cosmogonías diversas, las cuales trascendiendo la competencia tradicional de los PIB y las balanzas comerciales, elevan el disenso a un terreno de confrontación más amplio y complejo de culturas y etnicidades, de modelos económicos y políticos; donde incluso la estrategia y la cultura de cómo enfrentar la pandemia de 2020 tampoco ha estado ausente.

En la parte económica, al igual que al final del siglo XIX, la versión capitalista del neoliberalismo que substituyó al capitalismo social de postguerra también luce débil y lleno de contradicciones, donde el 1% de la población mundial controla el 50% del PIB y el 10% el 90 % de la riqueza mundial.¹² Junto a esta enorme desigualdad, en materia de desempleo se presentan escenarios nada positivos donde se proyecta un número de dos mil millones de personas sin empleo para el 2030, en caso de persistir en los paradigmas económicos vigentes.¹³ Como lo señala Rodrik, el neoliberalismo y sus prescripciones habituales —siempre más mercado, siempre menos Estado— son, en realidad, una perversión de la ciencia económica.

El orden político a pesar de sus importantes avances, de igual modo, registra un *déficit* generalizado que preocupa a una buena parte de la sociedad global y del que Levitsky y Ziblatt sintetizan "...Si bien la idea de una recesión democrática mundial era en gran medida una leyenda antes de 2016, la presidencia de Trump, junto con la crisis de la Unión Europea, el auge de China y la creciente agresividad de Rusia podrían contribuir a hacerla realidad".¹⁴

¹² Credit-Suisse, 2015.

¹³ Millennium Project, 2017.

¹⁴ Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, 2018, p. 239.

Todo lo anterior se sucede dentro de un gran marco de cambio tecnológico, donde la Tercera Revolución Industrial da paso a la Primera Revolución Digital, donde la industria 4.0 y la tecnológica 5G estarán determinando el orden geopolítico, económico y social de un mundo nuevo.

La crisis global que se vive de manera progresiva desde el inicio del presente siglo, evidentemente, no nace con el COVID-19. Como en el siglo XX, su presencia se incrusta de manera fortuita y desafortunada dentro de un proceso de desgaste mundial de grandes proporciones, en el que el orden establecido está dejando de funcionar adecuadamente y su nuevo andamiaje se debate entre lo que está dejando de ser y lo que va surgiendo lentamente.

La epidemia del COVID-19, en el marco de su tragedia, se presenta entonces como un faro que ilumina y desviste las carencias de una sociedad global llena de contradicciones y huérfana de rumbo, carente de organismos colegiados competentes y jefes de Estado que no sólo estén a la altura de las demandas de una histórica crisis de la salud, sino también con los pasivos y las demandas de un tiempo nuevo; de ahí que Kissinger advierta que el desafío actual para los líderes del mundo no es sólo el de resolver la crisis de la pandemia, sino junto con ello, el de la construcción del futuro. Si no se hace así, adelante, el fracaso podría incendiar al mundo.¹⁵

No cabe duda de que para la sociedad de nuestro tiempo el COVID-19 marcará un antes y un después en la hoja de vida. La *democrática* y universal amenaza de su presencia y sus efectos serán una experiencia inédita que marcará a la generación del 2020.

Sin embargo, a pesar del daño que dejará a su paso,¹⁶ de un modo o de otro la epidemia terminará como su similar española, en 2020 o 2021. No obstante, como apunta

¹⁵ *Wall Street Journal*, 5 de abril de 2020.

¹⁶ Hasta el 6 de abril de 2020 la Organización Mundial de la Salud reporta un número de un millón 133 mil 758 contagiados y 62 mil 884 muertos por COVID-19.

Kissinger, el orden mundial habrá quedado alterado para siempre, tanto por la fuerza de su impacto como por la debilidad económica y política de un mundo en transformación.

De la tragedia a la farsa, la sociedad global transita repitiendo su historia sin que a veces parezca que sea un buen alumno. A pesar de ello, tampoco sería justo negar que esa misma sociedad da elementos para la esperanza.

El siglo XXI, a pesar de sus coincidencias con siglos anteriores, se presenta como una nueva época llena de retos inéditos que pondrán a prueba la propia sobrevivencia del ser humano. En este sentido, la pandemia podría ser un alertamiento no deseado que motive a la comunidad global para atender de fondo la estructura de un nuevo edificio mundial que funcione de manera sustentable para todos.

Sabemos, como dice Octavio Paz, que los gobiernos normalmente no hacen lo que deben hacer, pero como agrega el mismo, a veces la historia los obliga.

COVID-19 y gestación por sustitución*

De dónde debemos partir

A pesar de que, hasta este momento, no se cuenta con información científica sobre el posible efecto de la infección por COVID-19 en los embarazos, en sus etapas iniciales;¹ la Sociedad Europea de Reproducción Humana y Embriología,² la Sociedad Estadounidense de Medicina Reproductiva, la Sociedad Canadiense de Fertilidad y Andrología y la Red Latinoa-

* Elaborado por Nuria González Martín, investigadora titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, especialista en derecho internacional privado y medios alternos de solución de conflictos, y Rosa Verónica Esparza Pérez, investigadora del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE).

¹ Hay algunos casos de mujeres positivas por COVID-19 que dieron a luz a bebés libres de la enfermedad. Hay algunos resultados adversos neonatales (ruptura prematura de membranas, parto prematuro) en bebés nacidos de madres positivas por COVID-19 durante su embarazo, pero los informes se basaron en datos limitados. Del mismo modo, se ha publicado el caso de un bebé infectado, pero no hubo pruebas sólidas de que esto fuera resultado de la transmisión vertical. Estos datos al ser pequeños deben interpretarse con precaución. Se refieren a embarazos en etapas finales, no hay información sobre el posible efecto de la infección en los embarazos en etapas iniciales, ESHRE, *Assisted reproduction and COVID-19*, April 2, 2020, disponible en: <https://www.eshre.eu/Press-Room/ESHRE-News#CoronaStatement27feb>, última consulta, 4 de abril de 2020.

² *Idem*.

americana de Reproducción Asistida³ han emitido recomendaciones en medicina reproductiva, como medidas de precaución, así como el monitoreo de la literatura científica.

En ese sentido, algunas de las medidas sugeridas por estas sociedades científicas en medicina reproductiva han sido suspender el inicio de nuevos ciclos de tratamiento de fertilidad, como un *principio precautorio*,⁴ es decir, no hay una razón basada en evidencias pero ante la posibilidad de que hubiera algún problema relacionado con este virus y el embarazo se sugiere tomar las siguientes medidas: i) en el caso de procedimientos en curso, criopreservar los ovocitos o embriones para su posterior transferencia a la persona que gestará el embarazo; ii) para las personas que ya estén cursando un embarazo o aquellas que planeen o se sometan a un tratamiento de fertilidad, eviten viajar a áreas conocidas de infección y el contacto con personas potencialmente infectadas.

A partir de que el COVID-19 fuera declarado una pandemia por la Organización Mundial de la Salud y tras la escalada de ésta a nivel global, los diferentes gobiernos se han concentrado en lograr el aislamiento de las personas, “quedarse en casa”, con la intención de reducir de manera drástica las modalidades para mitigar el daño. Otros países han anunciado el cierre de sus fronteras, para personas no nacionales o que no cuenten con residencia permanente, como medida para evitar la propagación del virus. Estas medidas han tenido repercusiones en casi todos los aspectos, la práctica de la gestación subrogada no se escapa de ello.

³ RED LARA, Comunicado del 20 de marzo de 2020, COVID-19 y Reproducción asistida, disponible en: https://reclara.com/news_detalle.asp?USIM5=1113, última consulta, 4 de abril de 2020.

⁴ Sousa Dias, Gisele, *Los tratamientos de fertilidad, en pausa por el coronavirus en Argentina: no se hacen inseminaciones ni transferencias de embriones*, Infobae, 19 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2020/03/19/los-tratamientos-de-fertilidad-en-pausa-por-el-coronavirus-en-argentina-no-se-hacen-inseminaciones-ni-transferencias-de-embriones/>.

La prensa, principalmente norteamericana, ha publicado artículos acerca de cómo el coronavirus y las medidas adoptadas por los Estados para afrontar esta emergencia sanitaria han impactado en los acuerdos transfronterizos de gestación por sustitución, también denominada gestación subrogada. La mayoría refieren los obstáculos que enfrentan, o han enfrentado, padres intencionales para poder viajar al país en el que se encuentra la gestante y en donde nacerá su hijo o hija; dificultades para realizar el registro y obtener su pasaporte para poder salir del país en el que ha nacido su hijo o hija a su Estado de destino.⁵ En medio de este caos, se encuentran las gestantes y los niños y niñas que han nacido o nacerán a partir de la celebración del acuerdo de gestación por sustitución.

Durante la pandemia, la atención del embarazo, parto y posparto de las gestantes puede verse afectada, no sólo por los obstáculos y posible explotación a la que de por sí pueden estar sujetas en todo momento; durante esta crisis el riesgo puede verse incrementado por diversas razones, entre ellas: el riesgo aumentado de tener mala atención prenatal u obstétrica por la saturación de hospitales y falta de personal de atención de la salud calificado, principalmente en países con sistemas de salud deficientes. En ese sentido, no se debe soslayar la preocupación de que la gestante goce de protección y de asesoría jurídica, médica y psicológica adecuadas.

Por otra parte, los obstáculos para que los padres intencionales obtengan los documentos de identidad puede tener como consecuencia que ese niño o niña tenga una filiación incierta y encontrarse en un limbo jurídico.

⁵ Trachman, Ellen, *Stranded Families, Surrogacy, and COVID-19*, Above the Law, March 25, 2020, disponible en: <https://abovethelaw.com/2020/03/stranded-families-surrogacy-and-covid-19/>. Trachman, Ellen, *COVID-19 Throws A Wrench Into Surrogacy (Along With Everything Else In The World)*, March 18, 2020, Above the Law, disponible en: <https://abovethelaw.com/2020/03/covid-19-throws-a-wrench-into-surrogacy-along-with-everything-else-in-the-world/>, *Surrogacy: New Parents Stuck in US Amid COVID-19 Shutdown*, March 26, 2020, The Guardian, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/surrogacy-new-parents-stuck-in-us-amid-covid-19-shutdown>.

Niños y niñas nacidos durante la emergencia sanitaria

Gestación por sustitución transfronteriza

Durante esta pandemia en la que los padres intencionales pueden estar físicamente impedidos para hacerse cargo de ese niño o niña, las implicaciones pueden ser particularmente graves. El cierre de las fronteras y, con ello, la posibilidad de que el o los padres intencionales no puedan estar en el momento del nacimiento del niño o niña o durante las semanas o meses —ese plazo es incierto— posteriores a su nacimiento genera un problema mayor, ¿quién asumirá la responsabilidad del cuidado de esos bebés si sus padres no están? Ante una complicación de salud quién puede tomar decisiones y asumir el costo económico por imprevistos. Melissa Brisman, abogada que dirige la agencia *Reproductive Possibilities* en Montvale, Nueva Jersey, ha expresado que, al menos, 200 parejas internacionales están actualmente afectadas por restricciones de viaje y en algunos casos han tenido que recurrir a organizaciones de caridad para el cuidado de los bebés que han nacido durante esta emergencia sanitaria.⁶

La regulación de la gestación por sustitución cuenta con distintos enfoques y encuentra respuestas muy diversas de Estado a Estado. En aquellos países que tienen un marco normativo en donde se permite la gestación subrogada, existen una gran diferencia sobre los elementos y requisitos para poder realizarla; sin embargo, la mayoría de las regulaciones prevén que la gestante sustituta no será la madre legal del niño o niña y no se espera, ni está legalmente obligada, a asumir el cuidado de ese bebé, aun cuando fuera de manera temporal.

⁶ Scher, Avichai, *Coronavirus Pandemic Shows Chaos in Surrogacy Process*, NBCNEWS, March 31, 2020, disponible en: <https://www.nbcnews.com/feature/nbc-out/coronavirus-pandemic-sows-chaos-surrogacy-process-n1172286>, última consulta, 4 de abril de 2020.

Otro motivo de preocupación es qué pasaría con esos niños si el padre o padres durante su estancia en el Estado de nacimiento contraen el virus, COVID-19; en ese caso tendrían que permanecer en aislamiento, por tiempo incierto, en ese Estado con la imposibilidad de volver al Estado de destino en donde podrían contar con una red de apoyo para el cuidado de ese bebé.

Por otra parte, existe la posibilidad de que la gestante y/o sus familiares se infectaran por COVID-19 en el transcurso del embarazo; esta situación tendría diversas afectaciones para la gestante, principalmente de tipo económicas como son gastos de atención médica y por su aislamiento. Entre los países que, hasta este momento, han regulado los procesos de gestación por sustitución, la mayoría permiten solamente los celebrados de manera altruista y prohíbe los de carácter oneroso. En esos casos, ¿los padres intencionales las apoyarían con esos gastos?, ¿estarían dispuestos a darle seguimiento a su situación de salud una vez que tuvieran a sus recién nacidos y salir del Estado de nacimiento a su Estado de destino?

Sin duda, esta podría ser una oportunidad para que los padres intencionales mostraran responsabilidad y solidaridad, pero también para que quedaran al descubierto las grandes desigualdades e injusticias que enmarcan el tema de la gestación subrogada transnacional.

Gestación por sustitución nacional

Los conflictos y aspectos de preocupación no sólo se pueden presentar en contextos de acuerdos de gestación por sustitución transfronterizos, internamente los Estados también pueden enfrentar situaciones, relacionadas con esta pandemia, que vulneren derechos humanos, en especial de los niños, niñas y de las gestantes en este tipo de acuerdos.

En el caso mexicano, algunas medidas que se han adoptado para evitar la propagación del COVID-19 podrían tener repercusiones en los derechos de niños y niñas nacidas a partir de estos acuerdos de gestación subrogada.

En México, la gestación por sustitución ha sido regulada únicamente en dos estados: Tabasco y Sinaloa. En ambos casos la legislación atiende temas de orden civil y familiar. Ambos ordenamientos prevén diversos requisitos para poder celebrar estos acuerdos.⁷

En el estado de Tabasco, como medida para evitar la propagación del COVID-19, la Secretaría de Gobierno por medio de la Dirección General del Registro Civil del Estado anunció que, a partir del 30 de marzo y hasta el 13 de abril del 2020,⁸ quedaban suspendidos todos los actos sobre el estado civil de las personas⁹ en los 17 municipios del estado (incluidos los asentamientos de niños y niñas).¹⁰ Este es un comunicado que se dictó conforme al decreto¹¹ emitido por el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco publicado en el *Periódico Oficial* el 20 de

⁷ GIRE, *La gestación subrogada en México: resultados de una mala regulación*, México, 2017, *gestacion-subrogada.gire.org.mx*.

⁸ Según la información que tenemos al 5 de abril de 2020.

⁹ El Registro Civil en Mendoza, Argentina, había dispuesto la suspensión de trámites, incluidos inscripciones de nacimientos durante la cuarentena por el COVID-19. Esta instrucción, posteriormente, fue cancelada y se publicó en el *Boletín Oficial* que se ampliaba el listado de actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia, entre ellos la inscripción, identificación y documentación de personas. Iglesias, Mariana, "Derechos del niño. Coronavirus en Argentina: los bebés recién nacidos deberán ser inscriptos a pesar de la cuarentena", *Clarín*, 3 de abril de 2020, disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/coronavirus-argentina-bebes-recien-nacidos-de-beran-inscriptos-pesar-cuarentena_0_Yck0gbMY2.html?fbclid=IwAR2AlbMpvxIP_G1grhk4-rO1CfTKO1pT92nmB-fLOB-qgBkURhLCwO8Ydo.

¹⁰ Comunicado Secretaría de Gobierno del Estado de Tabasco, disponible en: https://twitter.com/Gobierno_Tab/status/1245773334299717632/photo/1.

¹¹ Aprovechamos para señalar hay un gran número de decretos que se están publicando en toda la República mexicana con incertidumbre de su constitucionalidad.

marzo del presente año y su fe de erratas el 21 del mismo mes, en el que se instruyen las acciones para prevenir, detener, contener, controlar, retrasar y reducir la propagación del COVID-19 y con ello salvaguardar la salud pública de la población en el estado.¹² Es importante mencionar que el gobierno federal, a través de su página oficial,¹³ tiene prevista la opción para expedición de copias de actas de nacimiento de todas las entidades federativas desde cualquier parte de la República mexicana, dejando abierta la opción de tramitar en casos urgentes, como registro de nacimiento o defunción, vía correo electrónico.¹⁴ Si esta opción funciona, iría de la mano, y por ende no obstaculizaría la recomendación que el propio Comité de Derechos del Niño emite al advertir sobre el grave efecto físico, emocional y psicológico de la pandemia COVID-19 en los niños y en donde hace un llamado a los estados para proteger los derechos de los niños, así en su numeral 5, subraya expresamente que hay que mantener la provisión de servicios médicos básicos para niños, incluyendo atención médica, agua, saneamiento y registro de nacimientos... Los servicios de registro de nacimientos no deben suspenderse.¹⁵

Sin duda, la determinación de suspender labores en las oficinas del Registro Civil del estado constituye una medida para afrontar esta crisis sanitaria y cuyo objetivo es proteger la salud pública de la sociedad;¹⁶ sin embargo, porque el acceso a la información correcta

¹² Tesis: I.4o.A.123 A, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 59, octubre de 2018, t. III, materia(s): constitucional, administrativa, p. 2167, bajo el rubro: Alerta sanitaria. Al ser una medida de seguridad inmediata ejecución cuya finalidad es proteger la salud de la población, justifica la restricción temporal del derecho al trabajo de un particular.

¹³ gob.mx/actanacimiento.

¹⁴ unidaddeapoyoregstral@gmail.com.

¹⁵ https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_E.pdf, consultado el 9 de abril de 2020.

¹⁶ También busca proteger y evitar el deterioro del bien jurídico que tutela, como una cuestión prioritaria y preferente, que encuentra fundamento en los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; de ahí que el Estado está

siempre constituye un desafío, el retraso en la inscripción y expedición de actas de nacimiento podría ser un obstáculo para que los padres intencionales, en casos de gestación subrogada, puedan probar la filiación con ese niño o niña, obtener un pasaporte y, en caso de requerirlo, acceder a servicios tan básicos como la atención en salud, justo en este momento tan complejo.

Sumando ideas e intenciones positivas

Sin lugar a dudas, esta emergencia sanitaria hace necesario repensar medidas adoptadas buscando aquellas que no restrinjan los derechos humanos, en este caso el derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, en aras de proteger el interés superior de la niñez, derechos reconocidos en instrumentos internacionales ratificados por México y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como vemos, el acceso a la información sigue siendo un reto en cualquier sociedad que se precie, y la nuestra, la mexicana, no constituye la excepción. Trabajos como éste buscan sumarse a esta lucha titánica por llegar a todo aquel que necesite saber sobre los aspectos específicos que le incumbe en relación con la gestación por sustitución o simplemente, cómo proceder en caso de necesitar servicios de inscripción, por ejemplo. A ésta búsqueda de sumar, informar y proponer se unió, desde 2011, GIRE, incorporando a su agenda la reproducción asistida, incluyendo la gestación subrogada, como un tema prioritario, y desde entonces, ha trabajado con legisladores, gestantes y otras personas involucradas en la práctica, desde entonces ha insistido en la necesidad de contar con una adecuada regulación de la gestación subrogada como una medida para contribuir a proteger los derechos de

obligado a garantizar el derecho a la salud, lo que de suyo implica adoptar políticas públicas y programas sociales, encaminados a garantizarlo y protegerlo.

todas las personas involucradas, en particular de las gestantes, niños y niñas que son los más vulnerables a abusos en contextos desregulados o prohibitivos. Los estándares de derechos humanos establecidos internacionalmente implican la obligación de los Estados de encontrar regulaciones que no impliquen formas de discriminación hacia los padres intencionales, que garanticen los derechos de los niños nacidos a partir de estos acuerdos y de las gestantes.

No dudamos de toda la buena voluntad, conjuntas, desde el gobierno federal, el estatal, la academia y las organizaciones no gubernamentales, entre otras, donde el reto verdadero, más allá de la voluntad política o el encuentro de sinergias adecuadas o correctas, en la gestación subrogada implica cuestiones que aún no cuentan con respuestas claras desde el marco de los derechos humanos, ni de los feminismos por supuesto, y que deben ser resueltas en el ámbito internacional y nacional para evitar patrones de abuso, explotación y violaciones a derechos humanos. Esta pandemia, en general, ha dejado al descubierto muchas injusticias sistémicas y ésta puede ser otra de ellas.

Retos jurídicos en el ámbito del derecho empresarial ante el COVID-19*

El COVID-19 (SARS-CoV-2 abreviatura de enfermedad por coronavirus 2019), ha puesto en evidencia, sobre todo a los países de primer mundo, como Estados Unidos, Italia, España, además de China que, ninguno de ellos y mucho menos el mundo entero, estaban preparados ni contaban con un plan para contener y combatir una pandemia de salud como la que hoy estamos enfrentando. Existían planes y estudios diseñados por las instancias internacionales, los cuales nunca imaginaron escenarios de impactos en la salud de miles y ya más de un millón de personas, pero tampoco calcularon todos los factores de impactos sociales, económicos y políticos que podrían estar involucrados ante un reto de esta magnitud mundial. El número de muertos y contagios, hasta este momento, habla de lo frágil y vulnerable que podemos ser como naciones, pero también ha sido contundente la evidencia que los marcos jurídicos no estaban preparados para responder adecuadamente y de forma eficiente sin generar incertidumbre social.

En México, expertos en salud han hecho observaciones a lo tarde que llegamos a la toma de decisiones en materia de prevención; al desinterés mostrado por las autoridades federales cuando el resto del mundo ya había puesto su atención en el tema y, se suma, la

* Elaborado por María de los Ángeles Fromow Rangel, doctora en derecho administrativo y maestra en salud pública.

posible opacidad en la información sobre los datos que se han hecho públicos con respecto a contagios y muertos. Lo cierto es que hoy nadie puede juzgar a ningún gobierno y a ningún gobernante, pues éste es un proceso jamás vivido y será después de varios años o quizás décadas que tengamos elementos esenciales para poder hacer un balance real de la situación; no obstante lo que si podemos decir y afirmar, conforme lo que en este breve estudio contempla, es que se está creando regulación día a día conforme a la realidad que vivimos, por ello, se requiere generar mayor certeza jurídica para garantizar el Estado de derecho.

En materia de políticas públicas se debe tener una visión transversal que en muchas ocasiones no simpatiza o no empatiza con diversos sectores, pero cuando se trata de valores en igualdad de circunstancia se establecen mecanismos de mayor peso para la toma de decisiones. Éste es uno de esos difíciles casos en donde el tema de un derecho a la salud se confronta con el derecho a la libertad laboral, a la libertad de circulación y a la libertad de expresión, además de decisiones que velan por factores de mayor beneficio social frente a la necesidad de desarrollo y bienestar social. Sin duda, esto implica consecuencias jurídicas que deben velar por el equilibrio, pero sobre todo en la búsqueda del valor supremo que es la vida.

Me permitiré hacer en las siguientes líneas comentarios sobre algunos de estos impactos en la vida empresarial frente al reto de una pandemia de salud en busca el bienestar social.

En materia económica, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) estima el impacto en nuestro país, derivado de los paros parciales o totales en los diversos sectores productivos, la pérdida del 30% del Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes, ya que se afectarán y destruirán las cadenas productivas al interior; así como la disminución de la demanda externa de los productos mexicanos.

Asimismo, el área de Estudios Económicos del Banco BBVA en México, señala que la inacción es más peligrosa que la sobreacción, tanto para la salud pública como para la

economía, por lo que la contracción del PIB es inevitable, tendrá una profunda caída y su recuperación será lenta, por lo cual BBVA México anticipa una contracción económica de 4.5% en 2020.

Como podemos observar, los efectos económicos ya están presentes, aunado a ello el entorno internacional juega en estos momentos un papel importante en la economía nacional. La baja en los precios del barril de petróleo ha acentuado más nuestra crisis. Nuestros ingresos no son y no serán los mismos por mucho tiempo.

La Organización Mundial de la Salud ha exigido a los distintos países la toma de decisiones cruciales para lograr romper los contagios de COVID 19 y hacer que esta pandemia pueda lograr el menor número de muertes y enfermos. Estas medidas que se han exigido, sin duda han moldeado las acciones, dependiendo del nivel de avance de la pandemia en cada país, pero lo cierto es que cada gobierno ha tomado decisiones de acuerdo con sus capacidades y visiones, asumiendo ante la historia futura sus responsabilidades sociales. El consorcio de todos los sectores, el papel de la sociedad, de los distintos poderes que conforman un Estado de derecho y sobre todo los máximos líderes de cada país han tenido que determinar el camino a seguir.

En nuestro país, las voces son muy diversas y los intereses se conjugan de acuerdo con lo que hemos vivido en otras crisis de salud y económicas, aunado a un esquema de gobierno distinto a otras épocas de la historia moderna; por lo que nos encontramos inmersos en un debate en torno a las medidas establecidas por el Ejecutivo Federal para enfrentar esta crisis, lo que la sociedad espera y lo que el sector empresarial requiere. En general, la opinión está centrada en que sí han sido suficientes las decisiones y si éstas son o serán acertadas o equivocadas. Todo ello desemboca en discusiones de un futuro incierto frente a la situación económica y política y ante un marco jurídico que busca ajustarse día con día.

En cuanto a las acciones jurídicas que se han tomado desde el gobierno federal, estatal y municipal, han sido variadas y no siempre se han señalado como las más adecuadas; por ejemplo, los decretos emitidos por los gobernadores de Sonora, Yucatán, Jalisco, Colima y Oaxaca mediante los cuales han cerrado espectáculos, escuelas e incluso paralizaron la actividad laboral en sectores que consideraron no esenciales para la economía, de manera aislada y en franca oposición, con lo que debiera ser una acción unitaria en materia de salud. Dichas decisiones quizás fueron no consultadas con expertos o especialistas, pero se hicieron con la finalidad de proteger la vida y tal vez ante presiones de grupos sociales que exigían respuestas inmediatas ante riesgos eminentes que pondrían al sector salud en incapacidad de respuesta para la atención adecuada a la población.

En este contexto, el 30 de marzo de 2020, el Consejo de Salubridad General se reunió y emitió una declaración de emergencia sanitaria del virus SARS-CoV2 (COVID-19). Esto generó que un día después, la Secretaría de Salud, expusiera un acuerdo en el cual señaló algunas de las medidas jurídicas con la cuales tratar de contender la pandemia y sus efectos.

El acuerdo de la Secretaría de Salud establece en forma genérica los siguientes aspectos:

Temporalidad. Mediante la suspensión inmediata de las actividades no esenciales del 30 de marzo al 30 de abril de 2020.

Espacialidad. A través del resguardo domiciliario.

Diferenciación de personas. Toda persona mayor de 60 años de edad o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes, enfermedad cardíaca o pulmonar, inmunosupresión (adquirida o provocada), en estado de embarazo o puerperio inmediato, independientemente de si su actividad laboral se considera esencial.

Actividades consideradas esenciales. De conformidad con el acuerdo: a) las que de manera directa son necesarias para atender la emergencia sanitaria, como son las actividades laborales de la rama médica, paramédica, administrativa y de apoyo en todo el sector salud, público y privado; b) las involucradas en la seguridad pública y la protección ciudadana; en la defensa de la integridad y la soberanía nacional; la procuración e impartición de justicia, así como la actividad legislativa en los ámbitos federal y estatal; c) los sectores considerados esenciales para el funcionamiento fundamental de la economía; d) la operación de los programas sociales del gobierno; e) la conservación y mantenimiento de infraestructura crítica que asegura la producción y distribución de servicios indispensables como el agua, la energía, el saneamiento básico, etcétera.

Los acuerdos han provocado diversos cuestionamientos sobre los efectos jurídicos en las actividades empresariales que pueden impactar en distintas materias o áreas operativas, pero que, sobre todo, tendrán consecuencias en el ámbito federal, estatal y municipal. Por ejemplo, debido a la falta de claridad y normalización de los acuerdos, por medio de la publicación de lineamientos, criterios o reglas, que permitan la armonización de éstos con las acciones que las autoridades competentes de las 32 entidades federativas han establecido y que abren un abanico de posibilidades de regulación, supervisión o evaluación para que en caso de no ser cumplido se tengan consecuencias de responsabilidad administrativa e incluso penal como públicamente ha sido señalado.

Ante un riesgo de esta magnitud y ante una incertidumbre de bases legales claras y específicas, sin capacidad de respuestas inmediatas en los distintos órdenes de gobierno por falta de personal o de conocimiento específico, por lo que hemos señalado es necesario generar mayor certeza jurídica.

Sólo para ejemplificar que algunas de estas problemáticas se refieren al tema laboral, en el ámbito empresarial, que han desatado un gran número de interpretaciones, que

van desde aspectos muy técnicos hasta temas semánticos y que impactan en los siguientes aspectos:

1. Estabilidad y garantía en el empleo.
2. Pago de salarios.
3. Salarios contractuales.
4. Modalidades de trabajo flexibles.

Sobre el tema de pago de salarios, y ante la disyuntiva de si estamos frente a una suspensión de labores o declaratoria de contingencia sanitaria para el pago del salario, se presentan los siguientes escenarios:

La Ley Federal del Trabajo (LFT) establece diversas disposiciones para determinar lo que pasa en el caso de una contingencia sanitaria. Por ejemplo, el artículo 42 bis de la LFT, señala que en los casos en que las autoridades competentes emitan una “declaratoria de contingencia sanitaria”, conforme a las disposiciones aplicables, que impliquen la suspensión de labores, se estará a lo dispuesto en el artículo 429, fracción IV de la LFT.

Sin embargo, el artículo 427, fracción VII, en concordancia con el artículo 429, fracción IV de la LFT, señala que en el caso de una “suspensión de labores” declarada por la autoridad sanitaria competente, el patrón no requerirá aprobación o autorización del tribunal, y estará obligado a pagar a sus trabajadores una indemnización equivalente a un día de salario mínimo general vigente, por cada día que dure la suspensión, sin que pueda exceder de un mes.

Visto de una manera sencilla, con la “declaración de emergencia sanitaria” del 31 de marzo de 2020, los trabajadores deben recibir una indemnización equivalente a un día de salario mínimo general vigente, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020.

Pero qué pasa, si tomamos en cuenta de manera literal lo que señala el artículo 42 bis de la LFT, necesitaríamos entonces la emisión de una “declaratoria de contingencia sanitaria”, para que pudiera operar el supuesto del artículo 429, fracción IV de la LFT.

En la suspensión de labores, no es un sueldo lo que se paga, porque es un periodo en el que el patrón no puede exigir a los empleados realizar actividades, pero sí está obligado a conservar los puestos. Esta suspensión supone la interrupción por un tiempo determinado de la relación laboral, sin que extinga el contrato y demás obligaciones adquiridas, es decir, es un cese temporal, que implica que el trabajador deja de trabajar y el patrón no está obligado al pago de una remuneración.

Desde luego, el acuerdo del 31 de marzo no es claro en ese sentido, pues nos habla de una terminología distinta o que no existe en la LFT, lo que provoca incertidumbre jurídica a los patrones sobre si deben pagar a sus trabajadores el sueldo íntegro o el sueldo mínimo. El tema entra entonces al terreno político.

En este supuesto, la suspensión de labores por una contingencia sanitaria pondría a prueba la “responsabilidad social” de las empresas con sus colaboradores al proporcionar planes de apoyo durante este período.

Desde 2012, la legislación laboral contiene elementos normativos para enfrentar una contingencia sanitaria y aminorar el impacto negativo para los trabajadores, a partir de lo ocurrido por la epidemia de la influenza H1N1 en el 2009.

El dictamen de la comisión de trabajo y previsión social, a la iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LFT, entre ellas, los artículos 42 bis y 429, establece como una de las medidas ante contingencias sanitarias el definir las consecuencias jurídicas que una situación de este tipo puede generar en las relaciones de trabajo.

Señalando como acto jurídico que detona las medidas tomadas por las autoridades a la “declaratoria de contingencia sanitaria”, y en caso de que ésta implique una “suspensión de labores”, el artículo 42 bis remite al 429 que establece la forma de proceder en relación con el salario.

Pero el tema no queda ahí, sino que más adelante se especifica “la modificación, que consiste en señalar que la declaratoria de contingencia sanitaria se emitirá por las autoridades competentes”.

En consecuencia, *la declaratoria de emergencia sanitaria es un término que no existe en el terreno legal*, es una frase que utilizada como “recurso” para referirse a una situación de hecho frente a una terminología inexistente o que no conlleva efectos jurídicos, dicho en un modo coloquial “se lo sacaron de la manga”.

Por si fuera poco, en este mar de confusiones, hay quienes invocan la aplicación del artículo 427, fracción I de la LFT, es decir, la fuerza mayor no imputable al patrón, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la suspensión de los trabajos. Incluso así se refiere a ella el último párrafo de los considerandos del acuerdo del 31 de marzo de 2020: “resulta necesario dictar medidas extraordinarias para atender la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor generada por el mencionado virus”.

En este supuesto, el patrón o su representante, dará aviso de la suspensión al tribunal, para que éste, previo el procedimiento consignado en el Procedimiento Especial Colectivo establecido en el artículo 897 y subsecuentes de la LFT, la apruebe o desaproebe.

Lo que quiere decir, que la determinación del sueldo por fuerza mayor en virtud de una declaración de “emergencia sanitaria”, está en manos de las autoridades laborales quienes definirán las bases para calcular el salario que deben recibir los trabajadores durante el mes.

Pero ¿cómo se haría esto si las juntas federales y locales suspendieron sus labores? Nuevamente nos situamos en el terreno de lo político, pues no hay fundamento legal para la declaración de “emergencia sanitaria”.

La opinión que consideramos válida es la relativa a la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 429 de la LFT que señala una “suspensión de labores”, pues resultan evidentes algunas cosas: la primera, el 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró la epidemia de COVID-19 como una emergencia de salud pública de preocupación internacional; la segunda, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró que la nueva enfermedad por el coronavirus (COVID-19) puede caracterizarse como una pandemia; la tercera, es un hecho notorio y evidente que existe una situación de grave contingencia o emergencia sanitaria en México; la cuarta, el objetivo del acuerdo del 31 de marzo de 2020, es claro en ordenar la “suspensión inmediata, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, de las actividades no esenciales, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la comunidad, para disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y la muerte por COVID-19 en la población residente en el territorio nacional.

En consecuencia, jurídica y legalmente el sueldo que se debe pagar a los trabajadores en el periodo de suspensión es el salario mínimo general vigente, por cada día que dure la suspensión, sin que pueda exceder de un mes.

En definitiva, este ejemplo hace evidente que esta pandemia de salud no sólo es un reto de atención sanitaria, sino también jurídico que pone en el gran escenario los diversos aspectos de interpretación técnica normativa frente a una realidad que aún desconocemos y no imaginamos los impactos ante la vida social, económica y de bienestar que garantiza nuestra Constitución. Después, habrá que analizar más aspectos que, sin duda, van a generar controversia.

Notas sobre el día después*

Me angustiaba estar en casa haciendo *home office* en un mundo de desconcierto. Soy socióloga y politóloga y hace años que me dedico a investigar al derecho como una construcción social. No trabajo temas de salud, así que la alternativa de convertirme en una experta en 24 horas la descarté luego de bajar más de una docena de artículos científicos sobre sociología de las pandemias, sociología de las crisis o política de las pandemias. En su lugar, opté por algo que creo que puedo hacer un poco mejor luego de más de 20 años de dedicarme a pensar sobre las particularidades del Estado, sobre las relaciones entre el Estado, los gobiernos y la sociedad, los derechos humanos y sus procesos de defensa e institucionalización: pensar en el día después. Tratar de imaginar cómo nos vamos a encontrar el día después y qué dilemas enfrentaremos.

Ésta es la reflexión que quiero compartir. En primer lugar, algunas notas acerca de cómo nos vamos a encontrar ese día como sociedades y como comunidades políticas. En segundo lugar, algunas notas sobre los dilemas que tendremos que enfrentar.

* Elaborado por Karina Ansolabehere, investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, profesora de tiempo parcial FLACSO-México.

El día después

Las sociedades el día después

Se ha dicho muchas veces que cuando el confinamiento termine no vamos a ser las mismas personas, ni las mismas sociedades. Vamos a ser sociedades sacudidas por la tristeza y la pérdida. Muchos seres queridos ya no estarán y es probable que no nos hayamos podido despedir de ellos. Este duelo no sólo va a ser de un grupo sino de millones de personas en todo el mundo. Si algo tiene esta pandemia es que en su difusión ha sido democrática. Seremos sociedades y comunidades golpeadas cuyos duelos se pasaron en aislamiento y a distancia.

También seremos sociedades enojadas. Enojadas por lo que sucedió. Por el colapso de los servicios de salud y de la escasez de personal sanitario; enojadas por las decisiones tomadas, o por las no tomadas por los gobiernos. Enojadas por las múltiples injusticias que atestiguamos en nuestro entorno más inmediato y en los espacios más alejados. Enojados, los qué más tienen por no haber podido utilizar la capacidad adquisitiva para hacerse pruebas cuando quisieran.

Sin embargo, no podemos desconocer que aquello que en los párrafos anteriores llamé sociedad, son muchas sociedades. Aunque el duelo, el desconcierto y el enojo puedan ser compartidos, la manera en que se viven, los recursos para salir de ellos, las oportunidades y el poder están distribuidos de manera desigual.¹ Vivimos en sociedades que se han descrito

¹ Para profundizar en los alcances de esta discusión véase Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2015; Reygadas, Luis, *La apropiación: destejendo las redes de la desigualdad*, Barcelona, Ciudad de México, Anthropos Editorial-Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 2008, <http://www.digitallpublishing.com/a/13278>, acceso el 9 de abril de 2020; Markovits, Daniel, *The Meritocracy Trap: How America's Foundational Myth Feeds Inequality, Dismantles the Middle Class, and Devours the Elite*, Nueva York, Penguin Press, 2019.

usando la metáfora de las burbujas;² con formas de vida, espacios de sociabilidad, recursos, consumos, sentidos compartidos y territorios materiales y simbólicos diferentes. Cada una de esas burbujas, sin embargo, afrontará el día después de manera muy distinta.

En la sociología la tensión entre diferenciación e integración social es constitutiva de la disciplina.³ Cuánto más diferenciadas sean las sociedades más compleja es la integración social y mayores conflictos son esperables. Una respuesta también clásica a esta tensión apela al fortalecimiento de los lazos sociales, a la construcción de un sentido de pertenencia compartido que, sin desconocer la diferenciación, mantenga la integración.

En nuestra sociedad de burbujas, la diferenciación es máxima y la integración es mínima. Por ello esperamos que la vivencia de la pandemia, incluso dentro de un país sea tan diferente que las narrativas que se construyan ni siquiera tengan intersecciones. El día después para unos significará poder volver a planificar el viaje transatlántico que quedó suspendido y para otros tener que afrontar un cúmulo de deudas luego de haber perdido su pequeño changarro.

Seremos sociedades más empobrecidas, las estimaciones del crecimiento oscilan entre -3.9 y 0.1⁴ y en el resto del mundo el panorama no es mejor. Los niveles de desempleo, de pobreza y desigualdad habrán crecido por una crisis, que esta vez, no se originó en el sistema económico. Es probable que en este contexto la causa de la justicia social adquiera un nuevo impulso, pero también la de la competitividad y el desarrollo.

² Eady, Gregory *et al.*, "How Many People Live in Political Bubbles on Social Media? Evidence From Linked Survey and Twitter Data", *SAGE Open*, 9.1 (2019), 215824401983270, <https://doi.org/10.1177/2158244019832705>.

³ Durkheim, Émile, *La división del trabajo social*, Ciudad de México, Colofón, 2007.

⁴ Infobae 02-04-2020, "México, el complicado panorama económico para México en 2020", recuperado el 8 de abril de 2020, en Anaya, Alejandro y frey, Bárbara (eds.), *Mexico's Human Rights Crisis*, Pennsylvania Studies in Human Rights, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2019.

Seremos sociedades a las que el aislamiento forzado nos mostró otra forma de hacer las cosas y la posibilidad de repensar nuestras formas de vinculación social y de solidaridad.

Seremos sociedades que el día después nos enfrentaremos a los problemas que la pandemia puso entre paréntesis pero que no desaparecieron. Por ejemplo, en México, el problema de los niveles de violencia equivalentes a los de un conflicto armado, y el de la crisis de derechos humanos.⁵

En síntesis, el día después seremos una sociedad dolida y enojada pero los motivos del enojo y el dolor serán muy diferentes porque el punto de partida desde el que enfrentamos la crisis lo fue.

Las comunidades políticas el día después

El día después también dejará huellas en nuestro sentido de comunidad política. En sociedades muy diferenciadas como las que describimos en la sección anterior, una de las formas claves de integración es la construcción de una autoridad política compartida. Una autoridad que emerge de la sociedad, pero que a la vez se diferencia de ella. Su forma de manifestación más clara es el Estado, el gobierno, y la ciudadanía.

El día después tendremos que salir de la excepcionalidad que habremos normalizado como forma de vida. Esa excepcionalidad que pedimos, y que quienes nos interesamos en el derecho, solicitamos que se explicita para saber en qué escenario estamos. El confinamiento, las medidas de distanciamiento social, las restricciones a la movilidad, la presencia de la fuerza pública en la calle poniendo “orden” en el sentido más claro del término (solicitando

⁵ *Idem.*

salvoconductos, recordando que debe mantenerse distancia en los parques, deteniendo a personas que violan las medidas de excepción). Esto que hoy, en el medio de la tormenta parece razonable y tiene un sentido, por supuesto siempre con el respeto de los derechos humanos en el centro, va a cambiar y tenemos que ser conscientes de ello.

La tentación del orden a cualquier precio siempre está presente. En el día después requerimos pensar en la necesidad de “desorden” de disenso, protesta, disputa, que es constituyente del tipo de sociedades en las que vivimos y que la autoridad política aspira a gobernar.

El día después estaremos evaluando el liderazgo de nuestros gobernantes, y tendremos una mínima distancia para comprender mejor que pasó. Para entender la racionalidad de las decisiones (como politóloga no me queda duda que los líderes políticos tienen siempre una racionalidad en sus decisiones). Ya es un lugar común escuchar que situaciones excepcionales requieren respuestas excepcionales. Estaremos evaluando la capacidad de nuestros gobernantes de atender estas situaciones excepcionales, ajustar las agendas, priorizar recursos y generar un sentido de conjunto.

No sólo estaremos evaluando los liderazgos nacionales y locales, sino también los liderazgos internacionales, en la medida en que la crisis fue global en todo el sentido de la palabra; es decir, el sistema internacional se cuestionará.

No sólo estaremos evaluando a los liderazgos políticos sino también a la oposición política. La necesidad de estar a la altura de las circunstancias en una situación excepcional no sólo aplica para los líderes, presidentes, primeros ministros... sino también para la oposición política. ¿La oposición política buscó agua para su molino pensando en las próximas elecciones? Cuando parece que no hay futuro ¿apostó a la división, a la crítica desleal, al esparcimiento de noticias falsas, o bien contribuyó con el disenso y la deliberación, pero teniendo al bienestar de la población como objetivo común?

En pocas palabras, estaremos evaluando a nuestra élite política en su conjunto. No me cabe duda de que el resultado de esta evaluación tendrá repercusiones en los resultados electorales, que parece que, en los países con regularidad electoral, muchas veces son los únicos resultados que realmente importan.

También se habrá puesto de manifiesto con qué Estado contamos. Se ha hablado hasta el cansancio de la capacidad, la fortaleza o la debilidad de los estados, y también a esta altura sabemos que éstas no sólo son diferentes entre los estados sino al interior de éstos.⁶ En México, por ejemplo, no es lo mismo la capacidad militar que la de las instituciones de derechos humanos, ni la capacidad estatal de Guerrero que la de Nuevo León. Tendremos de manera dramática la pauta de lo que las instituciones estatales pudieron y no pudieron hacer. Nos habremos dado cuenta de que los años de desfinanciamiento de la salud pública no se pueden desandar en dos meses y que eso tiene consecuencias sobre todo cuando muchas de las aseguradoras privadas no cubren las prestaciones médicas resultantes de epidemias o pandemias.

También, es probable, espero, que evaluemos nuestro sentido de ciudadanía. Escribo ciudadanía y me siento anticuada apelando a esta noción en una sociedad de burbujas. Desde hace mucho sabemos que las reglas, jurídicas y de otro tipo, no se aplican ni se siguen de la misma manera y que nuestra relación con ellas no es la misma de acuerdo con nuestro sector social. Hay personas que están por encima de la ley, y otras que están por debajo de ella (o son sus víctimas o sus vidas se regulan por otro sistema de reglas). El día después, ojalá nos de espacio para evaluar esto.

Ante la radicalidad del día después ¿cuáles son los dilemas que se abren?

⁶ Jessop, Bob, *State Power: A Strategic-Relational Approach*, Reprinted, Cambridge, Polity, 2010; Centeno, Miguel Angel, "El Estado En América Latina", *Revista CIDOB D'Àfers Internacionals* 85-86, 2009, pp. 11-31.

Algunos dilemas del día después

Para pensar en los dilemas del día después nos remito a cada uno de los aspectos señalados relacionados con nuestras sociedades y con nuestras comunidades políticas.

Ante una sociedad dolida por las pérdidas, el principal dilema que se enfrentará en este punto será entre reconocer el dolor, recordar a los que no están y aceptar la dureza de la situación, y lo que va a costar superarla, o pasar la página y seguir adelante. La amplia producción sobre memoria en materia de derechos humanos es clara sobre la importancia de considerar la primera.

Frente a una sociedad enojada, frustrada, por lo que quiénes estaban a cargo hicieron, o no hicieron, el principal dilema estará en la manera de enfocar el enojo. Creo, y siempre creí que los enojos y los agravios deben expresarse, porque son constitutivos de la vida social. Se podrá expresar el enojo de manera destructiva o creativa. Esperemos que el día después podamos expresar el enojo con la mayor creatividad de la que podamos echar mano.

Frente a una sociedad empobrecida y más desigual, el dilema que enfrentaremos será volver al punto anterior a la crisis, el mundo del 1%, o pensar en un modelo en que el 99% tenga un lugar. Claro, para esto hay que moderar la capacidad del 1%.

Frente a una sociedad de burbujas, de mucha diferenciación y poca integración, el dilema que enfrentaremos es dejar que cada burbuja se arregle como pueda o bien tratar pensar fuera de la caja e idear formas de integración compleja que, sin obturar la diferenciación, generen canales de integración de nuevo tipo. Solidaridades complejas. La movilización de las mujeres es un ejemplo de que este tipo de solidaridades son posibles.

Frente a las medidas de excepción y la restricción de derechos, es probable que el dilema que enfrentemos sea entre controlar al gobierno en su capacidad de restringir derechos

o bien ceder a la tentación autoritaria de un orden más parecido al de los cementerios que al de una sociedad polifónica.

Frente a la evaluación de la actuación de nuestros líderes políticos, el dilema a resolver probablemente esté entre la aceptación de un liderazgo fuerte al que se le delegan las decisiones, o un liderazgo con amplios canales de comunicación bidireccional con los diferentes sectores y causas que son expresión de las sociedades complejas que se describieron antes. Obviamente, en sociedades tan diferenciadas la manera más adecuada de ejercer el liderazgo político es la ductilidad ante la diversidad de demandas.

Frente a la evaluación de la élite política (oficialismo y oposición) el dilema que probablemente se enfrente es el de la rendición de cuentas de ésta, electoral o de otro tipo, o la búsqueda de reemplazo de ella. Esa búsqueda de reemplazo puede implicar un cuestionamiento y recreación de las formas de hacer política, o bien puede optar por formas antipolítica de las que la experiencia histórica ha documentado su peligrosidad.

Frente a la capacidad del Estado, el dilema que probablemente enfrentaremos estará vinculado con el reemplazo de un Estado que mostró su debilidad, o su fortalecimiento para ponerlo a la altura de las demandas de sociedades diferenciadas, complejas. La historia reciente de la región muestra que el debilitamiento del Estado para la provisión de servicios sociales tiene amplias consecuencias sobre todo para los sectores más desventajados. Claro, para recuperar y repensar el Estado se requiere una coalición política entre los sectores más desventajados y otros sectores que impulsan agendas vinculadas con la igualdad, y la sostenibilidad de la economía.

Por último, frente al cuestionamiento de la noción de ciudadanía, el dilema que es probable que enfrentemos, está vinculado con el sostenimiento de una idea abstracta e indiferenciada más retórica que real de la ciudadanía, o repensar las connotaciones de una ciudadanía compleja, atravesada por múltiples clivajes e identidades sociales. La manera más

saludable, a mi criterio, para salir de este dilema probablemente será crear un nuevo acuerdo social, que se plasme en normas jurídicas y en acuerdos políticos, para reinventarnos como humanidad.

No me cabe duda de que, el día después no seremos las mismas personas, el punto es si seremos capaces de aprovechar este gran movimiento para darnos chance de volver a pensar cómo podemos vivir juntos y afrontar los dilemas que lleva aparejados.

El COVID-19: estigma y discriminación*

Era una época muy mala para estar enfermo, ya que si uno se quejaba, inmediatamente decían que tenía la peste.

Daniel DEFOE
*Diario del año de la peste*¹

La historia de la humanidad es cíclica. Siempre hemos sido víctimas de plagas y enfermedades. La pandemia del COVID-19 es diferente, al desencadenar el pánico mundial debido a la globalización e interconexión en la que vivimos. El brote de la enfermedad ha generado estigma hacia ciertos colectivos, lo cual ha generado diversos actos de discriminación hacia ellos.

El objeto de estos apuntes es visibilizar, a ojo de pájaro, cuáles son los principales colectivos discriminados y problemas existentes. A manera de colofón, sugerimos las acciones inmediatas que pueden tomar los afectados, en tanto nos encontremos en estado de emergencia sanitaria.

* Elaborado por Carlos Enríque Odrizola Mariscal, maestro en derecho por la UNAM, presidente del Centro Contra la Discriminación, A.C.

¹ Relato en relación con la peste sucedida en Londres durante los años 1664-1665.

La enfermedad se originó en China, generando conductas xenofóbicas y racismo en el mundo, principalmente hacia personas de origen asiático.² Expandido el fenómeno en Europa, también los europeos comenzaron a ser discriminados.³ La estigmatización se presenta, sin duda, en todos los ámbitos. Por ejemplo, se ha generado xenofobia hacia estudiantes y personal académico de origen asiático.⁴ Se ha documentado un buen número de actos xenofóbicos y racistas sucedidos en diversos países, como consecuencia de la pandemia.⁵

La Organización Mundial de la Salud ha advertido sobre los efectos negativos del fenómeno: las personas ocultan la enfermedad para no ser discriminadas y se desaniman para buscar ayuda médica inmediata. Para evitar los estigmas, debe existir una conducta responsable de los gobiernos, ciudadanos, medios de comunicación, líderes de opinión y comunidades, a fin de revertir el fenómeno discriminatorio mediante la información precisa y concientización del problema.⁶

² En Estados Unidos el presidente Donald Trump, al referirse a la enfermedad como el “virus chino”, ha alimentado la xenofobia hacia la comunidad asiática. Véase <https://www.univision.com/noticias/politica/los-efectos-perversos-de-la-obsesion-de-trump-de-llamar-virus-chino-al-coronavirus>, 9 de abril de 2020.

³ Por ejemplo, una ciudadana española es discriminada en Colombia al estigmatizarla como portadora del virus. Véase <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/espanola-vive-xenofobia-en-america-latina>.

⁴ Rzymiski, Piotr y Nowicki, Michat, “Preventing COVID-19 Prejudice in Academia”, *SCIENCE sciencemag.org*, vol. 367, núm. 6484, 20 de marzo de 2020, p. 1313. Visible en <https://science.sciencemag.org/content/367/6484/1313.1>, 9 de abril de 2020.

⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_incidents_of_xenophobia_and_racism_related_to_the_2019–20_coronavirus_pandemic, 9 de abril de 2020.

⁶ Véase https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200224-sitrep-35-covid-19.pdf?sfvrsn=1ac4218d_2.

Discriminación a los migrantes en particular

El COVID-19 ha sido identificado como una enfermedad de importación por lo que los migrantes han sido estigmatizados como portadores del virus. Organizaciones anti-inmigrantes los han culpado de la propagación del virus, generando odio en su contra. Para evitar la estigmatización de los migrantes, se ha propuesto contrarrestar la información falsa por medio de las redes sociales, entre otras sugerencias.⁷

La discriminación de los migrantes, con motivos del coronavirus, es global. Estados Unidos ha endurecido sus políticas migratorias a fin de evitar la llegada de migrantes a su territorio.⁸ México ha pedido a los migrantes mexicanos en Estados Unidos que no visiten nuestra patria en esta Semana Santa, a fin de evitar contagios.⁹ Existen repatriaciones importantes en oriente medio, así como cierre de fronteras en varios países, con motivo de la pandemia.¹⁰

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha solicitado al gobierno mexicano tome medidas urgentes a fin de evitar el hacinamiento y contagio masivo del virus en personas alojadas en las estaciones migratorias, así como la protección del personal que labora en tales sitios.¹¹

⁷ International Organization for Migration, "COVID-19 Analytical Snapshot #6: Stigmatization & discrimination", https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/MPPR/covid-19_analytical_snapshot_6_-_stigmatization_and_discrimination.pdf, 9 de abril de 2020.

⁸ Véase <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/eu-implementa-nuevas-medidas-contra-migrantes-ante-covid-19>, 9 de abril de 2020.

⁹ Véase <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-sugiere-a-connacionales-evitar-viajes-internacionales-no-esenciales>, 9 de abril de 2020.

¹⁰ <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471372>, 9 de abril de 2020.

¹¹ <https://www.cndh.org.mx/documento/exige-cndh-acciones-urgentes-para-evitar-hacinamiento-y-contagio-masivo-de-coronavirus-en>, 9 de abril de 2020.

Uso de datos personales de los infectados y recuperados

La protección de datos personales es necesaria para salvaguardar la seguridad de las personas. Algunos países han hecho uso de los datos de localización de las personas a través de sus teléfonos celulares o tarjetas de crédito y corroborar que cumplen con las cuarentenas oficiales.¹² Las autoridades de ciertos países han solicitado a las empresas operadoras de redes sociales o de aplicaciones digitales compartir datos para la detección de las personas infectadas.¹³

La información médica de las personas debe ser salvaguardada. Ante una emergencia sanitaria, existe justificación para revelar datos médicos sensibles de los pacientes infectados. En algunos países se ha revelado información médica de los portadores del virus, con el fin de ubicar a sus contactos y evitar la propagación de la enfermedad. Si bien, en general, no se revela su nombre, existe riesgo de que puedan ser identificados en base a otros datos, generando actos de discriminación.¹⁴ Los Estados deben salvaguardar con el mayor rigor posible los datos sensibles, tanto de las personas infectadas como de los recuperados, a fin de evitar actos de discriminación en su contra.

¹² <https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/04/02/el-gobierno-de-la-cdmx-te-vigila-a-traves-de-tu-celular-esto-dice-sheinbaum>, 9 de abril de 2020.

¹³ <https://www.forbes.com.mx/tecnologia-coronavirus-covid-19-deteccion-celulares/>, 9 de abril de 2020.

¹⁴ Por ejemplo, cuando se revelan los hospitales en donde las personas fueron hospitalizadas o los países a donde viajaron. Véase Massé, Estelle, "Recommendations on Privacy and Data Protection in the Fight against COVID-19", marzo de 2020, <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/03/Access-Now-recommendations-on-Covid-and-data-protection-and-privacy.pdf>, 9 de abril de 2020.

Negativa a prestar servicio médico por condiciones de edad

Durante la etapa álgida de una pandemia como la que vivimos, al existir insuficiencia de infraestructura hospitalaria o recursos médicos, posiblemente existirá la necesidad de negar a ciertos pacientes¹⁵ la atención médica como resultado de un triaje.¹⁶ Este tipo de decisiones, al negar atención médica, por ejemplo, a adultos mayores por ese solo hecho, generaría actos de discriminación directa. El uso del triaje en forma generalizada conllevaría una discriminación indirecta, la cual pudiera ser legal ante la emergencia sanitaria, en la medida en que los recursos médicos existentes sean utilizados para obtener un mayor beneficio de la población afectada.¹⁷

Discriminación hacia el personal del sector salud

El personal sanitario ha sufrido actos discriminatorios graves, al no permitírseles utilizar el servicio público de transporte o al ser agredidos o excluidos de sus comunidades.¹⁸ En México algunas comunidades han manifestado su abierto repudio a los hospitales que atenderán la pandemia.¹⁹

¹⁵ Por ejemplo a adultos mayores que presenten enfermedades preexistentes graves de insuficiencia respiratoria.

¹⁶ El triaje es un proceso que permite una gestión del riesgo clínico para poder manejar adecuadamente y con seguridad los flujos de pacientes cuando la demanda y las necesidades clínicas superan a los recursos.

¹⁷ Lo cual genera conflictos éticos. Véase British Medical Association, "COVID-19 Ethical Issues. A Guidance Note", <https://www.bma.org.uk/media/2226/bma-covid-19-ethics-guidance.pdf>, 9 de abril de 2020.

¹⁸ <https://www.excelsior.com.mx/nacional/luchan-enfermeras-y-medicos-contra-covid-19-y-la-discriminacion/1374205>, 9 de abril de 2020.

¹⁹ <https://aristeguinoticias.com/0104/mexico/en-morelos-amagan-con-quemar-hospital-habilitado-para-atender-pacientes-con-covid-19/>, 9 de abril de 2020.

Discriminación durante la emergencia sanitaria, ¿qué hago?

El 23 de marzo de 2020, México declaró emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus, cerró la atención al público en oficinas públicas y la mayoría de tribunales de justicia del país, cuando menos hasta el 30 de abril de 2020.²⁰

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)²¹ es la dependencia del gobierno federal encargada de resolver las quejas por actos discriminatorios.²² Ha suspendido sus servicios, salvo cuando se trate de casos graves o urgentes que constituyan actos de discriminación derivados de la contingencia sanitaria o constituyan un riesgo evidente o un daño probable a algún derecho humano de una persona o grupo de personas, que no pueda ser restituido en caso de materializarse, por lo que debe actuarse de forma inmediata.²³ Un primer canal de atención de casos de ese tipo será el Conapred, quien puede atender al público en forma telemática conforme a los lineamientos establecidos.²⁴

Otra alternativa es presentar una queja ante la CNDH, labora en forma parcial, pero ante la emergencia sanitaria, ordenó se priorice la atención de las quejas por violaciones a derechos humanos que pongan en riesgo la vida, la salud, la seguridad y el trabajo por hechos acaecidos con motivo de la contingencia sanitaria por la presencia del virus COVID-19 en México, quejas que serán consideradas como de atención urgente, también en forma telemática.²⁵

²⁰ Decreto publicado el 23 de marzo de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*.

²¹ <https://www.conapred.org.mx>.

²² Se puede encontrar un modelo para la defensa de casos de discriminación en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Modelo%20para%20la%20defensa%20de%20casos%20de%20discriminacion-Ax.pdf.

²³ Acuerdos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de marzo y 7 de abril de 2020.

²⁴ https://www.conapred.org.mx/docs/Lineamientos_COVID19_VF.pdf, al 9 de abril de 2020.

²⁵ Véase <https://www.cndh.org.mx/documento/acuerdo-que-establece-las-reglas-generales-para-la-atencion-de-las-quejas-que-se>, 9 de abril de 2020.