

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 12/2021

América Latina:

**desafíos y amenazas
a la seguridad humana**

anuario
latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

latin american yearbook

POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL RELATIONS

ANUARIO LATINOAMERICANO – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales es una revista arbitrada, publicada por la Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la Universidad Maria Curie-Skłodowska (UMCS) en Lublin, Polonia. Desde el año 2021 la revista aparece solamente en línea. Las contribuciones recibidas son sometidas a la evaluación de expertos según el sistema de doble anonimato (double-blind peer review). Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión de la revista.

DIRECTORA

Katarzyna Krzywicka, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

SECRETARIA DE REDACCIÓN

Maria Ochab, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

EDITORES ASOCIADOS

Maria do Socorro Sousa Braga, Universidad Federal de San Carlos, Brasil (partidos políticos, sistemas electorales, política comparada)

Marcos Pablo Moloeznik, Universidad de Guadalajara, México (seguridad, fuerzas armadas)

Daniel Morales Ruvalcaba, Universidad Sun Yat-sen, China (relaciones internacionales, geopolítica)

Yanina Welp, Centro de Democracia Albert Hirschman, Instituto de Posgrado de Estudios Internacionales y de Desarrollo, Suiza (sistemas políticos, democracia directa)

CONSEJO CIENTÍFICO

Manuel Alcántara Sáez, Universidad de Salamanca, España

Víctor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México

Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia, Colombia

Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Daniel Buquet Corleto, Universidad de la República de Uruguay, Uruguay

Heriberto Cairo Carou, Universidad Complutense de Madrid, España

Marcin Florian Gawrycki, Universidad de Varsovia, Polonia

Andrés Malamud, Universidad de Lisboa, Portugal

Jennifer L. McCoy, Universidad Estatal de Georgia, EE.UU.

Maria de Monserrat Llairó, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Leonardo Morlino, Universidad Internacional Libre de Estudios Sociales LUISS Guido Carli, Italia

Detlef Nolte, GIGA Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales, Alemania

Simón Pachano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador

Aníbal Pérez-Liñán, Universidad de Notre Dame, EE.UU.

Alberto Rocha Valencia, Universidad de Guadalajara, México

Héctor Luis Saint-Pierre, Universidad Estatal Paulista, Brasil

Jesús Tovar Mendoza, Universidad Autónoma del Estado de México, México

DIRECCIÓN

Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la UMCS
Głęboka 45, oficina núm. A.5.61, 20-612 Lublin, Polonia
e-mail: anuario.latinamericano@umcs.edu.pl
www.anuario-latinamericano.umcs.pl

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 12/2021

ISSN 2392-0343

e-ISSN 2449-8483



WYDAWNICTWO UNIwersYTETU MARIi CURIE-SKŁODOWSKIEJ
LUBLIN 2021

REDACCIÓN LINGÜÍSTICA

María Ochab – Coordinadora
Helena Beatriz Xavier Lourenço
María Luisa Cobo Aguilar

DISEÑO DE PORTADA

Krzysztof Rumowski

DIAGRAMACIÓN

Agnieszka Muchowska

ELABORACIÓN DE PORTADA

Krzysztof Trojnar

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2021

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA

20-031 Lublin, ul. Idziego Radziszewskiego 11
tel. + 48 81 537 53 04
www.wydawnictwo.umcs.eu
e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl
Distribución: tel./fax +48 81 537 53 02
Librería virtual: www.wydawnictwo.umcs.eu
e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Índice

Editorial	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	

Dossier

América Latina: desafíos y amenazas a la seguridad humana

Coordinado por Katarzyna Krzywicka y María de Monserrat Llairó

Viejos y nuevos paradigmas de la seguridad humana: controversias y nuevos desafíos en el siglo XXI	13
<i>María de Monserrat Llairó</i>	

¿Por qué el régimen de Ortega ha sido negligente frente a la pandemia del COVID-19?	29
<i>Elvin Francisco Rodríguez Fabilena</i>	

El impacto de la pandemia del COVID-19 en el tercer sector en Brasil	47
<i>Maria Ochab</i>	

Política de seguridad pública en El Salvador durante la presidencia de Nayib Bukele (2019–2021)	65
<i>Michał Stelmach</i>	

Seguridad humana de los desplazados de Venezuela en Chile frente a la crisis regional y el COVID-19	87
<i>Luis Manuel Marcano Salazar</i>	

Crisis en una crisis: el caso de México	103
<i>Salvador Alan Fernández de Lara García</i>	

Agricultura y cambio climático. Impactos en los subsistemas de subsistencia en los Andes centrales del Perú	121
<i>Hildegardo Córdova-Aguilar</i>	

Artículos y ensayos

A 40 años de la Guerra de Malvinas: ¿pudieron las Fuerzas Armadas Argentinas alzarse con la victoria?	143
<i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	

índice	La metamorfosis del federalismo mexicano. ¿Hacia un federalismo asimétrico?	155
	<i>Jorge Chaires Zaragoza</i>	

Reseñas e informes

Camila Rocha, Esther Solano, Jonas Medeiros, La paradoja de Bolsonaro. La esfera pública y la contrapublicidad de la derecha en el Brasil contemporáneo, Springer, Cham 2021, pp. 154, ISBN 978-3-030-79652-5	175
<i>Alberto Escribano López</i>	

Información para los autores	179
Guidelines for authors	181

Contents

Editorial	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	

Dossier

Latin America: challenges and threats to human security

Coordinated by Katarzyna Krzywicka and María de Monserrat Llairó

Old and New Paradigms of Human Security. Controversies and New Challenges in the 21 st Century	13
<i>María de Monserrat Llairó</i>	

Why the Ortega's Regime Has Been Negligent in the Face of the COVID-19 Pandemic?	29
<i>Elvin Francisco Rodríguez Fabilena</i>	

The Impact of COVID-19 Pandemic on the Third Sector in Brazil	47
<i>Maria Ochab</i>	

Public Security Policy in El Salvador During the Presidency of Nayib Bukele (2017–2019)	65
<i>Michał Stelmach</i>	

Human Security of Displaced Persons from Venezuela in Chile in the Face of the Regional Crisis and COVID-19	87
<i>Luis Manuel Marcano Salazar</i>	

Crisis in a Crisis. The Case of Mexico	103
<i>Salvador Alan Fernández de Lara García</i>	

Agriculture and Climate Change. Impacts on Livelihood Subsystems in the Central Andes of Peru	121
<i>Hildegardo Córdova-Aguilar</i>	

Articles and essays

40 Years after the Falklands War. Were the Argentine Armed Forces Able to Win?	143
<i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	

Contents	The Metamorphosis of Mexican Federalism. Towards Asymmetric Federalism? 155
	<i>Jorge Chaires Zaragoza</i>

Reviews and reports

Camila Rocha, Esther Solano, Jonas Medeiros, The Bolsonaro Paradox. The Public Sphere and Right-Wing Counterpublicity in Contemporary Brazil, Springer, Cham 2021, pp. 154, ISBN 978-3-030-79652-5 175
<i>Alberto Escribano López</i>

Información para los autores 179
Guidelines for authors 181

Editorial

Les invitamos a leer el duodécimo volumen de la revista *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*. En el volumen presentado, proponemos como el tema principal un análisis multifacético de la seguridad humana en América Latina, con especial referencia a la pandemia del COVID-19 que constituye una amenaza y, al mismo tiempo, un desafío para los gobiernos latinoamericanos obligados a garantizar la seguridad pública y proteger la vida de los ciudadanos.

Los autores de los artículos publicados en la sección del Dossier, titulada “América Latina: desafíos y amenazas a la seguridad humana”, han realizado un análisis crítico de las distintas dimensiones de la seguridad, refiriéndose al paradigma antropocéntrico de la seguridad humana, arraigado en la tradición del liberalismo, sustentado en el valor y la cultura de la protección de la vida humana y el esfuerzo por garantizar la seguridad personal, sanitaria, política, económica, ecológica, cultural y social. No cabe duda de que garantizar la seguridad humana es una tarea compleja y difícil en la realidad actual de los países de América Latina. Ello se debe a que requiere una política bien planeada, coordinada y coherente a nivel estatal e internacional para su efectiva aplicación. Por eso es tan importante debatir el alcance de la seguridad humana, las formas de operacionalizarla y los retos y amenazas que enfrentan los países latinoamericanos. Cabe tener en cuenta que para garantizar la seguridad humana se requiere no tan solo la implicación de las instituciones estatales y la cooperación internacional, sino sobre todo la participación activa de la sociedad civil en forma de iniciativas comunitarias, así como la educación cívica en materia de derechos humanos.

Recomendando la lectura del Dossier, quiero aprovechar esta oportunidad para agradecer muy especialmente la colaboración de la Profa. Dra. María de Monserrat Llairó de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, co-coordinadora del Dossier, con quien he tenido el placer de realizar varios proyectos científicos, editoriales y docentes a lo largo de muchos años.

Sugiero además la lectura de los contenidos de las otras dos secciones de nuestra revista, a saber, “Artículos y ensayos” y “Reseñas e informes”. Merece una atención especial el análisis multidimensional del conflicto militar entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña, un tema

Editorial

relevante para la historia contemporánea de América Latina, teniendo en cuenta el 40 aniversario de este evento el 2 de abril de 2022.

Debemos informar a nuestros lectores que por causa de las circunstancias relacionadas con la pandemia del COVID-19, la Universidad Maria Curie-Skłodowska, editora del *Anuario Latinoamericano*, ha interrumpido, a partir de 2021, la publicación en papel de las revistas científicas editadas por los diferentes departamentos de la Universidad. Nuestra revista seguirá publicándose y, como hasta ahora, estará disponible en versión electrónica en la plataforma de e-revistas científicas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska: <https://journals.umcs.pl/al>. Nos complace informar que estamos preparando el volumen 13/2022 dedicado al tema del bicentenario de la República del Perú. Les invitamos a visitar la página web de *Anuario Latinoamericano*, a leer los artículos y a colaborar con nuestra revista.

Katarzyna Krzywicka

Lublin, 31 de diciembre de 2021

Dossier

América Latina: desafíos y amenazas a la seguridad humana

Coordinado por Katarzyna Krzywicka
y María de Monserrat Llairó

Viejos y nuevos paradigmas de la seguridad humana: controversias y nuevos desafíos en el siglo XXI

Old and New Paradigms of Human Security. Controversies and New Challenges in the 21st Century

*María de Monserrat Llairó**

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
ARGENTINA

mmlairo@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0555-6182>

RESUMEN

El término “seguridad” ha sufrido modificaciones epistemológicas, acorde a los cambios y complejidades propias del acontecer internacional. Es recién en 1994 que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) marca una impronta actualizada y transformadora al concepto tradicional de seguridad, poniendo el énfasis al desarrollo humano y por ende a la seguridad humana. El mundo de fines del siglo XX y de las primeras décadas del XXI está saturado de amenazas que desestabilizan el desarrollo. Por lo tanto, el concepto de seguridad humana toma nuevas dimensiones conceptuales y no hay respuestas claras ante un presente signado por crisis, conflictos, violencia, pobreza, epidemias, pandemias, desastres naturales y recesiones económicas. El COVID-19 puso en evidencia nuevas incertidumbres y fragilidades del mundo globalizado y por ende el concepto de la seguridad humana. Una definición de seguridad humana es compleja, ya que es un concepto ecléctico y dinámico.

PALABRAS CLAVE: *seguridad humana, desarrollo humano, pandemia, COVID-19.*

ABSTRACT

The term “security” has undergone epistemological modifications according to the changes and difficulties brought about by international events. It was not until 1994

* Doctora en Historia, especialista en Historia Económica y Políticas Económicas. Profesora Titular regular de Historia Económica y Social Argentina de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Centro de Investigaciones de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI-FCE-UBA).

that the United Nations Development Program (UNDP) arrived at an updated and transformative consensus on the traditional concept of security, prioritizing human development and, therefore, human security. In the late 20th century and the first decades of the 21st century, the world has been full of threats that impede development. Therefore, the concept of human security takes on new conceptual dimensions, and there are no clear answers to a reality marked by crises, violence, conflicts, poverty, epidemics, pandemics, natural disasters, and economic downturns. COVID-19 brought to the fore new uncertainties and frailties of the globalized world that also impact the concept of human security. Arriving at a definition of human security is a complex task since we are dealing with an eclectic and dynamic concept.

KEYWORDS: *human security, human development, pandemic, COVID-19.*

Introducción

A fines del año 2019 y comienzos de 2020, el mundo se enfrentó a un virus totalmente desconocido, alterando la vida cotidiana de todos los individuos. El coronavirus (COVID-19) evidenció la vulnerabilidad y la fragilidad de toda la sociedad global ante este flagelo. El director de la Organización Mundial de la Salud (OMS) Tedros Adhanom Ghebreyesus, el 11 de marzo de 2020 anunciaba que la expansión y el grado de contagio del COVID-19 se califica como una pandemia. En el ámbito mundial se tomaron diversas medidas para evitar la propagación de la enfermedad, como temas de higiene, el encierro para evitar contagio y contener la propagación del virus. Pero, a pesar de las medidas preventivas, las pérdidas humanas, el impacto emocional de las personas y el deterioro económico de los países fueron y son parte de algunas de las consecuencias que todavía no han encontrado solución, debido a un futuro incierto, más allá de la vacunación masiva. Paralelamente, la carrera científica por encontrar una vacuna y/o curas paliativas contra el coronavirus fue parte de los desafíos que generó la pandemia. Quedaron en evidencia y se incrementaron los problemas ya existentes, como la desigualdad social y de género, la inseguridad económica tanto de los países desarrollados como de los subdesarrollados, la pobreza, la educación, el cuidado y la protección del medioambiente, las migraciones y la politización de la pandemia por parte de los jefes de Estado, entre muchos otros. En fin, la pandemia puso de manifiesto las deudas sociales pendientes, promoviendo una nueva manera de analizar el alcance del concepto de seguridad humana. De acuerdo con lo expuesto, frente a la frase de que “todo es posible, menos lo imposible”, lo posible permitiría consensuar un compromiso social global, más allá de las ideologías e intereses económicos; lo imposible implicaría cómo lograrlo, ya que muchas veces lo deseable no es el camino de los intereses políticos.

Por lo tanto, el concepto de seguridad humana no debe ser simplemente un eslogan, deberá ser un compromiso social global, apoyado por políticas

de Estado, en el que la responsabilidad de cada individuo forme parte de las exigencias de la comunidad en general. Dado el contexto internacional de la pandemia, estas líneas pretenden reflexionar sobre la importancia de la seguridad humana en la agenda internacional. Si bien es una etapa compleja, dado que en 2022 la pandemia aún continúa, los gobiernos deberían ir delineando políticas públicas para la toma de decisiones sobre los problemas globales pre-existentes y los cambios que emergieron durante la pandemia y llegaron para quedarse. Es claro, que, ante este cuadro situacional, la toma de decisiones de los Estados debería ser clave en la agenda de la política global. Esta tragedia, que marcará un hito en los años que restan del siglo XXI, modificó el comportamiento de las sociedades y, por ende, amplió el concepto de seguridad humana.

El trabajo no tiene como objetivo polemizar sobre los conceptos de “seguridad” y de “seguridad humana”, sino presentar una breve evolución histórica de la noción clásica de seguridad para poder comprender los cambios conceptuales que se observaron durante el siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI, debido a las nuevas amenazas de la humanidad y a la resiliencia en diversas situaciones de peligro humanitario.

Para ello, se consultaron documentos de las Naciones Unidas (ONU), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y bibliografía especializada en el tema. Es interesante tomar en cuenta las publicaciones de la primera década del siglo XXI, donde aparecen los primeros conceptos sobre los cambios de paradigma sobre la seguridad humana. También se tomaron como referencia las publicaciones de la autora sobre seguridad y seguridad alimentaria, que forman parte de la seguridad humana.

Evolución del concepto de seguridad y el rol de los organismos internacionales ante la diversidad de los conflictos

Sería oportuno preguntarse por la etimología del término “seguridad”. Proviene del latín *securitas* y se refiere a un estado de situación sin peligro alguno. La seguridad, tomada desde la generalidad de su significado, es considerada como la protección frente a carencias y peligros externos que puedan llegar a afectar negativamente la calidad de vida de las personas, ya sea de un país o de una región (Llairó, 2016, pp. 57–58). Por lo tanto, el término puede ser utilizado cuando existen medidas y políticas públicas implementadas para resguardar a la población de riesgos que puedan alterar el orden del Estado. Entonces, se puede decir que existen tantos tipos de seguridad como actividades pueda realizar el hombre; pero lo que no puede estar ausente es el Estado, siendo este responsable de la protección de los ciudadanos ante cualquier flagelo (Rivera Alfaro, 2015). Por lo tanto, el Estado es el garante de la seguridad

en toda la amplitud de su concepto, es decir es el responsable de velar por las garantías y derechos del hombre y del ciudadano.

El término “seguridad” ha sufrido modificaciones epistemológicas, acorde a los cambios y complejidades propias del acontecer internacional. Por lo tanto, y haciendo un breve recorrido por la historia, se puede comenzar a partir de la Paz de Westfalia (1648), que puso en marcha a la Europa Moderna con una estrategia geopolítica, generando un equilibrio internacional entre los Estados europeos. A partir de ese momento, los temas de seguridad se centraban en la integridad territorial, la estabilidad política, militar, de defensa y, también, en temas económicos. Según las ideas westfalianas, el Estado monopolizaría los derechos y los medios para proteger a los ciudadanos, tanto en declarar la guerra como la paz. El equilibrio internacional mencionado anteriormente definirá las relaciones internacionales hasta el final de la Primera Guerra Mundial (1914–1918). A partir de entonces, el concepto predominante de seguridad estaba centrado en el Estado y en los principios de la soberanía estatal. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) sostiene que la seguridad circulaba en torno a la integridad territorial, la estabilidad política, los arreglos militares, de defensa y las actividades económicas y financieras relacionadas. Se entendía que los Estados perseguían el poder, lo cual implicaba el triunfo de uno en contra de la derrota del otro. Según estas ideas tradicionales, el Estado monopolizaría los derechos y los medios de proteger a los ciudadanos, se establecería y ampliaría el poder del Estado y su seguridad con el fin de entronizar y mantener el orden y la paz. La historia ha demostrado que la seguridad del Estado no es necesariamente la seguridad de las personas y como testimonio están las dos guerras mundiales (IIDH, 2009).

Pero se debe tomar en cuenta que las dos guerras mundiales del siglo XX y, sobre todo, el fin de la Segunda Guerra (1945), marcó un hito fundacional sobre la defensa de los derechos humanos y la seguridad humana. Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (1945) y de la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1948, se incorporó de manera definitiva la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta Declaración fue un hecho sin precedentes, a través de la cual se creó un plan de acción global para la libertad, la igualdad, la justicia y la paz, protegiendo los derechos de todas las personas. El nuevo mundo bipolar de la segunda posguerra, enmarcado dentro de la Guerra Fría, estuvo liderado por EE. UU y la URSS, dos potencias que diseñaron el rumbo político internacional hasta 1989 (Baquero Cortés, 2013, pp. 5–6).

La coexistencia pacífica entre los países y las desastrosas consecuencias de la Segunda Guerra Mundial fueron situaciones determinantes a la hora de replantearse el tema de los derechos humanos. Según Baquero Cortés (2013, p. 6), “la matriz ideológica formada entre 1945 y 1989 fue definida por el choque entre dos culturas: el capitalismo liberal y el socialismo estatal”. Esta división del mundo presentaba dos modelos diferentes sobre la concepción de la seguridad humana y sus derechos civiles. Ello conllevó a que, en octubre de

1945, se creara la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹ con el propósito de garantizar en su Carta Orgánica la aprobación de misiones para el mantenimiento de paz, imponer sanciones a quienes incumplan los derechos humanos y usar la fuerza cuando exista una amenaza contra la paz y la seguridad internacional. La Resolución 66/290 de la Asamblea General de la ONU considera que la seguridad humana es un enfoque “que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos”. El concepto abarca el derecho de las personas a vivir en libertad, con dignidad, libres de la pobreza y la marginalidad; con la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades; y tiene en cuenta los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, entre otros aspectos.

Naciones Unidas considera que el mundo de fines del siglo XX y las primeras décadas del XXI está saturado de amenazas que desestabilizan el desarrollo. Por eso, pone énfasis en la prevención y la búsqueda de respuestas en un presente signado por crisis, conflictos, violencia, pobreza, epidemias, pandemias, desastres naturales y recesiones económicas. Si bien hay versiones controvertidas sobre la actuación de la ONU, en la realidad de los hechos, su creación significó un avance para la defensa del derecho internacional y los derechos humanos. Aunque el presente trabajo no tiene como finalidad analizar el accionar de la ONU en temas de la seguridad humana, la autora de estas líneas considera que fue el primer paso en replantearse institucionalmente la violación de los derechos humanos y, por lo tanto, la garantía internacional de la seguridad humana.

El artículo 55 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece que:

[...] con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; [...] c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos [...]. (Art. 55 Carta de la Organización de las Naciones Unidas)

Esta Carta da una nueva perspectiva al concepto de seguridad y permite que el hombre ocupe un rol importante en esta nueva coyuntura global. La seguridad nacional deja de ser el centro de interés por los Estados a partir del fin

¹ Si bien la ONU tiene objetivos muy ambiciosos, este organismo internacional brega por la Paz, la Seguridad, la Emergencia Climática, la Igualdad de Género, los Derechos Humanos y el Desarrollo Sostenible, entre muchos otros.

de la Guerra Fría, para pasar a defender la soberanía global, donde la dignidad individual de la persona debe prevalecer sobre el derecho internacional (Laborie Iglesias, 2011).

La desaparición del mundo bipolar (1989) dio paso a la globalización y, asociados a este proceso, se evidenciaron profundos cambios tecnológicos que cambiaron la dinámica de la política, la sociedad, la economía y los medios de comunicación. Este último aspecto fue y es crucial por el impacto del acceso a Internet, la evolución de las nuevas tecnologías y la facilidad en el acceso a la información, tanto en el ámbito nacional como internacional. Este avance tecnológico continúa modificando la vida privada de las personas, la forma de pensar la privacidad, la seguridad o los riesgos, entre otros (Rodríguez Prieto, 2016).

La transición del mundo bipolar a un mundo multipolar generó sentimientos de identidad nacional encontrados, desencadenando guerras fratricidas. La desintegración de algunos territorios, como el de la ex URSS y la región Balcánica, marcaron un cambio en la geopolítica europea con el surgimiento de veinte nuevos Estados². En los comienzos del siglo XXI, los atentados a la Torres Gemelas en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, dejó al mundo perplejo ante la fragilidad de la seguridad internacional frente al terrorismo internacional. Surgieron nuevos conflictos –el avance del ya mencionado terrorismo internacional, las guerras de Afganistán e Irak, la regresión del conflicto israelí-palestino, los etnonacionalismos yugoslavos, los Estados fallidos, las mafias de la delincuencia organizada– que generaron nuevas asimetrías en la convivencia internacional. Asimismo, el surgimiento de nuevas potencias emergentes, como China, India, Brasil y el resurgir de Rusia, marcaron una nueva dinámica en las relaciones internacionales, así como también en temas de la seguridad humana. La degradación del medio ambiente, las pandemias, las migraciones, el desgaste de las ideologías y los desajustes Norte-Sur, Este-Oeste y Sur-Sur diseñan un siglo XXI complejo y tal vez turbulento, en donde la seguridad humana debe ser el eje para lograr la consolidación de las democracias, la libertad y la lucha contra la pobreza; dicho de otra manera, para lograr un mundo más libre y equitativo.

Ya en 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo comenzó a mencionar el concepto de seguridad humana³, incorporando nuevas dimensiones en su análisis, como:

- a) seguridad económica,
- b) seguridad alimentaria,

² Los miembros de la Organización de la Naciones Unidas pasan de 159 Estados, en 1985, a 192, en 2009.

³ Pareciera que el concepto de seguridad humana es nuevo, pero su data es de 1860, aproximadamente, con la creación del Comité de la Cruz Roja Internacional, donde se hablaba de la seguridad personal. En la actualidad, tomó un nuevo impulso a los efectos de ampliar el concepto de seguridad, sobre todo en las tres últimas décadas. Es un concepto con múltiples aristas en su interpretación y, al mismo tiempo, ecléctico y dinámico.

- c) seguridad en la salud,
- d) seguridad ambiental,
- e) seguridad personal,
- f) seguridad política,
- g) seguridad de la comunidad.

De acuerdo con lo expuesto, el término seguridad humana es muy amplio y con un universo de análisis complejo. El Programa de las Naciones Unidas (PNUD) señala que la seguridad humana debería promover cambios en los programas de paz, seguridad, desarrollo y derechos humanos para obtener mejores resultados en su accionar (Llairo, 2016, pp. 58–59).

El siglo XXI y las incertidumbres sobre el cambio del paradigma en el concepto de seguridad humana

En el siglo XXI, a través de los diferentes organismos internacionales, los países y sus agendas internacionales deberán construir el cambio estructural de la convivencia mundial, a los efectos de llevar adelante un nuevo enfoque de la seguridad humana. Se deberá tener en cuenta que este concepto no reemplaza ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, sino que las complementa. La seguridad humana incluye amenazas que no siempre se han calificado como tales, como los desastres naturales o las crisis alimentarias, entre otras; su consecución incluye la protección de la persona y su potenciación (brindarle los medios para desarrollarse por sí misma) e implica que las personas deben vivir “libres de necesidad” y “libres de temor” (Fernández Pereira, 2005).

En el siglo XXI, el aumento de la interdependencia, las conexiones transnacionales, las vulnerabilidades mutuas, los cambios ambientales y climáticos han hecho que la perspectiva convencional de la seguridad no sea insuficiente. La seguridad humana y sus múltiples consideraciones no pueden seguir siendo una preocupación exclusiva de unos pocos, se trata de un problema complejo al que se debe hacer frente de manera colectiva. Las crisis humanitarias, con altos números de refugiados y desplazados, como los inmigrantes provenientes de África o de catástrofes ambientales, son un claro ejemplo para ampliar la visión más holística y participativa de la seguridad humana. Al globalizarse el mundo, también se globalizaron las amenazas. Aparecen las enfermedades, las epidemias y las pandemias, debido a un mundo más conectado. A principios de los años 90, se incorporó la dimensión medioambiental al concepto de seguridad, también se incorporó el crimen organizado, el narcotráfico, el consumo de drogas y las amenazas vinculadas con las crisis económicas, fenómenos que impactan negativamente en la calidad de vida de las personas. Ya los Estados no son los únicos responsables, sino también los ciudadanos miembros de la comunidad global (IIDH, 2003). El concepto ha generado un importante debate no solo en las Naciones Unidas, sino también en otros organismos. No obstante, aún no existe un consenso amplio en la ONU ni en el mundo académico so-

bre el concepto de seguridad humana. A pesar de ello, es interesante tomar en cuenta algunos conceptos de la Cumbre del Milenio. Realizada en septiembre de 2000 y a iniciativa de Japón, se creó la Comisión sobre seguridad humana de las Naciones Unidas, copresidida, en ese momento, por la Sra. Sadako Ogata, comisionada de Naciones Unidas para Refugiados, y el Sr. Amartya Sen, Premio Nobel. En el año 2003, se dio a conocer su informe *Human Security Now*, donde se define la seguridad humana de la siguiente manera:

[...] la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad. (IIDH, 2003, p. 4)

De acuerdo con lo expuesto anteriormente y relacionando con las ideas de IIDH, esta considera que la seguridad humana se basa en tres libertades básicas:

- 1) *Libertad del miedo*: implica proteger a las personas de las amenazas directas a su seguridad y a su integridad física, se incluyen las diversas formas de violencia que puedan surgir de Estados externos, de la acción del Estado contra sus ciudadanos y ciudadanas, de las acciones de unos grupos contra otros y de las acciones de personas contra otras personas.
- 2) *Libertad de la necesidad o de la miseria*: se refiere a la protección de las personas para que puedan satisfacer sus necesidades básicas, su sustento (seguridad alimentaria) y los aspectos económicos, sociales y ambientales relacionados con su vida.
- 3) *Libertad para vivir con dignidad*: se refiere a la protección y al empoderamiento de las personas para librarse de la violencia, la discriminación y la exclusión.

En este contexto, la seguridad humana va más allá de la ausencia de violencia y reconoce la existencia de otras amenazas a los seres humanos que pueden afectar su sobrevivencia (abusos físicos, violencia, persecución o muerte), sus medios de vida (desempleo, inseguridad alimentaria, amenazas a la salud, etc.) o su dignidad (violación a los derechos humanos, inequidad, exclusión, discriminación).

Siguiendo la línea de análisis de IIDH, la seguridad humana tiene dos maneras de accionar:

- La protección: para resguardar a las personas de las amenazas; implica establecer medidas de “arriba hacia abajo” o descendentes, en reconocimiento de que las personas se enfrentan a amenazas que no pueden controlar (desastres naturales, crisis financieras, conflictos, epidemias, pandemias). La seguridad humana requiere la protección sistemática, integral y preventiva. Los Estados son los principales responsables de proveer este tipo de protección, pero también otros actores, como los organismos internacionales, la sociedad civil y las ONG, desempeñan un papel importante.
- El empoderamiento: habilidades que facultan a las personas para superar las situaciones complejas, con el fin de desarrollar las capacidades y potencialidades que les permitan modificar su futuro. Ello les posibilitará modificar su entorno social y/o comunitario, consolidando, de esta manera, la seguridad humana.

Sintetizando sobre el tema abordado en estas líneas, ¿por qué nos referimos a la incertidumbre? Porque la seguridad humana marca la interconexión de las amenazas y las respuestas que generan, comunicándose entre sí. Es decir, una amenaza puede desencadenar otras, por ejemplo: los enfrentamientos en África derivan en escasez de alimentos, incremento de la pobreza, falta de educación, movimientos migratorios, refugiados, enfermedades, inseguridad alimentaria e inesperados conflictos armados, que pueden desencadenar graves consecuencias globales. Las primeras décadas del siglo XXI estuvieron marcadas por un mundo plagado de más incertidumbres que certezas en cuanto a la seguridad humana. Se pensaba que el nuevo siglo sería el algoritmo de cambios económicos, políticos y sociales, pero la realidad superó esos anhelos. Ya en los últimos años del siglo XX, el mundo manifestaba un fin de ciclo. Las crisis económicas que afectaron a Latinoamérica (México, 1994; Brasil, 1999; Argentina, 2001) y a Eurasia (los países denominados Tigres de Sudeste Asiático, 1997; Rusia, 1998) marcaron la necesidad de un cambio en el panorama mundial, con una expresión nueva, amplia y multidimensional (Cesarín, 2004). Ante este marco de situación de crisis socioeconómica y política, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se propuso un término mucho más amplio, el de “inseguridad humana”, debido a la dinámica de las crisis que crecen exponencialmente e invaden todos los aspectos de la vida de las personas. Como si esto fuera poco, el impacto del 11S desarticuló el concepto de seguridad, en su más amplia definición. Todos estos desafortunados hechos determinaron que la inseguridad no solo se limitara solamente a la seguridad territorial, sino a la dignidad, protección y empoderamiento de los individuos y comunidades. Por lo tanto, el Estado, a través de la implementación de políticas públicas concretas, debería garantizar la seguridad humana, entendida como un concepto multidimensional que abarque todas las garantías, tanto las individuales como las de toda la sociedad en general. Es decir que el concepto multidimensional abarca dimensiones mucho más complejas de la vida de cada persona, como la seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política (Leal Moya, 2005).

La seguridad humana implica una condición universal; significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a las situaciones de riesgo, en cualquier lugar, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones (Fernández Pereira, 2005). Dicho esto, se consolida la idea de que el Estado, como tal, debe implementar políticas públicas que garanticen la seguridad humana en todas sus facetas para buscar soluciones posibles a temas como: pobreza, migraciones, refugiados, trata de personas, terrorismo, tráfico de drogas, armas, pandemias, crisis sanitarias en general y seguridad social, entre muchas otras. Es claro que el tema es complejo, pero también es cierto que los intentos y la búsqueda de nuevos caminos para aliviar las asimetrías existentes podrían construir el camino para una cultura de paz global (Carrión, 2003).

Considerando lo expuesto, la seguridad humana es un concepto ecléctico y dinámico. Se entiende por ecléctico, en este caso, la combinación de las posibilidades de adaptarse y de acceder a la libertad individual del hombre y de la sociedad en general, en un contexto global que está en cambio permanente; como los cambios son dinámicos, es necesaria la adaptación para garantizar de manera permanente las libertades y las necesidades básicas y esenciales para una subsistencia digna. Definir seguridad humana es muy ambicioso y complejo. ¿Por qué? Porque lo que hoy se considera como seguridad humana, en un futuro no muy lejano puede ser una definición incompleta para un mundo tan dinámico y expuesto a transformaciones imprevistas (Muñoz Tejada, 2018).

La seguridad humana, la incertidumbre política y las nuevas amenazas en los inicios de la tercera década del siglo XXI

En un informe especial del PNUD sobre “Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno” (2022), se considera que:

[...] La humanidad está convirtiendo al mundo en un lugar cada vez más inseguro y precario. El informe de la ONU vincula estas nuevas amenazas con la desconexión entre las personas y el planeta, argumentando que estas amenazas –como el Antropoceno– están interrelacionadas [...]. Con la creciente presión del planeta, consiste en actualizar el concepto de seguridad humana para reflejar esta nueva realidad. Esto implica ir más allá de considerar la seguridad de las personas y las comunidades para tener en cuenta también la interdependencia entre las personas y entre estas y el planeta, como se refleja en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

[...] En 1994, el enfoque centrado en la seguridad humana reorientó el debate sobre la seguridad, pasando de la seguridad territorial a la seguridad de las personas. Esta idea, que la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suya en 2012, convocó a las personas expertas en seguridad y a las res-

ponsables de la formulación de políticas a mirar más allá de la protección del Estado-nación para proteger lo que más nos importa en nuestras vidas: nuestras necesidades básicas, nuestra integridad física y nuestra dignidad humana. Hacía hincapié en la importancia del derecho de toda persona a vivir sin temor, sin miseria y con dignidad. Destacaba la estrecha relación entre la seguridad, el desarrollo y la protección y el empoderamiento de las personas y comunidades [...]. (PNUD, 2022; p. iii)

Viejos y nuevos paradigmas de la seguridad humana: controversias y nuevos desafíos en el siglo XXI

María de Monserrat Llairo

La crisis climática y el colapso de la biodiversidad, la acidificación de los océanos y demás alteraciones climáticas hacen pensar a muchos científicos que, por primera vez, el planeta ya no influye en los seres humanos, sino a la inversa. Es lo que se conoce como Antropoceno –la Edad de los Seres Humanos–, como una nueva época geológica. Si bien el concepto de Antropoceno no es objeto de estudio del presente trabajo, es interesante comenzar a pensar en cómo influye el hombre al modificar el medioambiente con el objeto de progresar, aunque no ha tomado en cuenta el descuido sufrido por el planeta Tierra. Esta desaprensión por cuidar el planeta ha provocado la desestabilización de los sistemas de los que depende la supervivencia humana y animal y, por qué no decir, la seguridad humana.

Según expertos, el COVID-19, pasó de los animales al ser humano, lo que nos permite advertir nuestro futuro, en el que las tensiones que experimenta el planeta reflejan las que afrontan las sociedades. Este virus profundizó el deterioro del desarrollo humano, poniendo en tela de juicio los sistemas sociales, económicos y políticos.

Lo escrito en párrafos anteriores coincide con las menciones que Guterres realiza sobre la dificultad de lograr definir, de manera puntual, la seguridad humana. El mundo está expuesto a amenazas permanentes, considerando que las personas son los generadores de los cambios con la capacidad para actuar e influir en el futuro y corregir el rumbo a seguir. Este pensamiento sobre la seguridad humana quedó demostrado cuando, a inicios de 2020, el mundo asistía perplejo al avance de un virus desconocido que se expandió rápidamente por todo el planeta. Si bien su impacto en materia de contagio no tuvo la misma magnitud en todo el mundo, quedó expuesta la vulnerabilidad de los sistemas de salud en la mayoría de los países afectados.

El sentido “democrático” del virus puso en evidencia la fragilidad asistencial de los sistemas de salud tanto privado como estatal. Esta situación provocó, en la mayoría de los casos, serios cuestionamientos sobre las políticas de salud y sanitarias llevadas a cabo por los países ante el avance del virus, el cual puso de manifiesto las carencias y las desigualdades sociales.

La Organización Mundial de la Salud fue notificada por el gobierno de China sobre el brote en su ciudad de Wuhan, en diciembre de 2019. A partir de ese momento, el COVID-19 se convirtió en la peor pesadilla que el mundo del siglo XXI ha tenido que transitar. Ante esta grave situación, la OMS canalizó una red de colaboración de expertos mundiales, gobiernos y asocia-

dos para ampliar rápidamente los conocimientos científicos sobre este nuevo virus. Si bien se avanzó rápida y globalmente en las investigaciones sobre la posibilidad de generar vacunas, esto no impidió que el impacto de la pandemia afectara a todos los sectores económicos, en su conjunto, y a los gobiernos de turno, a escala mundial. Aunque en algunos casos puntuales minimizaron el alcance social de esta tragedia y sus posibles consecuencias, el virus COVID-19 se transformaría en una crisis de la salud pública mundial, afectando a todos los sectores sociales⁴.

Los diversos estudios sobre el impacto y sus consecuencias de la pandemia pusieron sobre tablas los niveles de pobreza, las asimetrías sociales y la fragilidad de las sociedades ante un hecho de esta envergadura. Por lo tanto, la diversidad y la complejidad global de la pandemia, y por ende los sistemas de salud, requieren de un estudio de largo plazo que contextualice y no pierda de vista las políticas sobre la seguridad humana. Este flagelo demostró las desigualdades e inequidades en temas de políticas sociales, económicas, ambientales y sanitarias mundiales.

Un aspecto no menor en este contexto de pandemia fue y es el impacto que sufre el medio ambiente con el actual modelo de desarrollo. Hace cinco años atrás, aproximadamente, se comenzó a pensar en la relación entre la salud ambiental, animal y humana. Atendiendo a este nuevo paradigma, es que hoy se entiende a la salud dentro de un complejo contexto ecológico, bajo una visión integradora, en el marco del concepto *one health* (una salud: ambiente-animal-humano), promovido por la OMS. La consideración de la dependencia del ser humano con la naturaleza es una relación que debería ser contemplada en el discurso social de cualquier ciudadano. La convivencia armónica entre el medio ambiente y el hombre requiere de reflexiones y acciones que involucran a muchas áreas. No solo a las ciencias biológicas, sino también a la sociología, la educación, el trabajo social, el hábitat y la producción, entre otras. En octubre del 2021, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU) declaró que tener un medio ambiente limpio, saludable y sostenible es un derecho humano y exhortó a todos los Estados a trabajar juntos, en conjunto con otros actores, para implementar políticas de Estado que garanticen un medio ambiente sano y libre, y al mismo tiempo, trabajar sobre el impacto del cambio climático⁵.

Antes de la pandemia, se conocían los problemas ecológicos y la vinculación entre la salud ambiental y animal con la salud humana. La pandemia del COVID-19 expuso todas las falencias de este “modelo de desarrollo”, considerado “normal”, en un momento clave para poner a la humanidad en aler-

⁴ Las medidas de prevención sugeridas por la OMS, como el aislamiento obligatorio, fueron desestimadas e incluso minimizadas por mandatarios como el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, el primer ministro británico Boris Johnson y el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, entre otros.

⁵ La resolución que estableció esta garantía fue aprobada con cuarenta y tres votos y cuatro abstenciones.

ta máxima sobre el planeta. Es necesario reflexionar y comprender no solo la complejidad del medio ambiente y su vínculo indisociable con el hombre. El hombre, en sí mismo, es parte del medio ambiente, se desarrolla en él, pero sus acciones deterioran su existencia (Ghirardi, 2020).

La pandemia se ha transformado en un “cisne negro” –como lo define Nassim Taleb (2007); es decir, en un factor inesperado e impredecible que trajo, como consecuencia, efectos decisivos en cada ámbito de la vida humana y en el medio ambiente global. Por lo tanto, como afirman Jäger y Fernández Balboa (2020):

[...] Si la pandemia COVID-19 no se produjo con premeditación o como accidente, es necesario tomar un nuevo camino de pensamiento respecto de la seguridad. Algo tan común en nuestra sociedad como comer un animal o que alguien haya estado en contacto con él en un mercado puso en jaque a un mundo armado hasta los dientes. Algo está mal orientado. [...] La destrucción sistemática de los ecosistemas con sus implicancias en el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, sumadas al crecimiento sostenido de la población mundial y al aumento exponencial de la conectividad de las distintas regiones a través de la intensificación del tráfico aéreo, marítimo y terrestre, tuvieron como correlato la globalización de las enfermedades y de la economía. La situación de globalización generó una nueva vulnerabilidad, la vulnerabilidad global... (p. 1).

Siguiendo la línea de análisis, la pandemia reveló las nuevas amenazas acumulativas para la seguridad humana (la pobreza, el hambre, la desigualdad y la violencia, entre muchos otros). que han ido carcomiendo el desarrollo humano.

No cabe duda de que la expansión de la pandemia puso en discusión la denominada crisis del multilateralismo como estructurador de la gobernanza global y catalizador de la convivencia internacional. El coronavirus puso de manifiesto las falencias encubiertas no solo sobre la seguridad humana, sino también el empleo de una geopolítica de vacunas, según la cual los países desarrollados accedieron más fácilmente al proceso de vacunación, mientras que los de menores recursos tardaron más en poder implementar el esquema de vacunación. Para algunos analistas, este panorama marca una nueva Guerra Fría entre potencias tradicionales y emergentes (Riquelme & Sepúlveda, 2020). Es interesante tomar en cuenta a António Guterres⁶ (PNUD, 2020), quien plantea la necesidad de un plan de acceso universal de las vacunas, ayudas económicas para frenar el desempleo y una acción global para evitar la expansión y más decesos humanos por el virus. Si bien las propuestas de los diversos analistas y funcionarios de diversos organismos internacionales son ideas y acciones importantes, las preguntas serían: ¿cuál es el grado de fac-

⁶ Noveno secretario general de las Naciones Unidas (asumió el cargo el 1 de enero de 2017) y Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (de 2005 a 2015).

tibilidad para ponerlas en práctica? y ¿qué voluntad política hay para poder llevarlas a cabo? Todavía no hay respuestas claras.

Consideraciones finales

Poder realizar una definición clara y objetiva sobre seguridad humana es casi imposible, debido a los constantes cambios de los escenarios globales, por lo tanto, el concepto es multifacético, multidimensional y transversal. ¿Qué se quiere decir con ello? Transversal, porque todo tipo de seguridad es parte de la seguridad humana, tal como se observa en el gráfico del presente trabajo. Multifacético, porque abarca todas las necesidades y garantías del acontecer diario del hombre. Y multidimensional, por su significado abarcador y adaptativo, de acuerdo con el contexto en el cual se desarrollan los acontecimientos. Es recién en 1994 cuando el concepto de seguridad humana se institucionaliza con el informe de Desarrollo Humano del PNUD, donde se considera que la seguridad humana es la fusión de las variables de desarrollo humano y de seguridad personal. Esas variables se sustentan sobre la seguridad económica, alimentaria, de salud, del medio ambiente y política, entre otras. Es a partir de ese momento, cuando el tema de seguridad deja de ser una cuestión militar para ampliar su concepto y tomar la seguridad humana como una idea multidimensional, multifacética y transversal. A pesar del informe de 1994, es recién en la Asamblea General de la ONU del año 2012 en donde se considera que la seguridad humana requiere de una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales, y la sociedad civil. También se debe tomar en cuenta que existe el riesgo de que, por defender la seguridad humana de un país o región, puedan utilizarse y/o justificarse intervenciones humanitarias frente a conflictos internos.

El término seguridad humana es un concepto debatido, no solo por sus características particulares, sino también por el alcance de su definición, debido a la relación que existe con las ideologías, la cultura y las diferentes percepciones de la realidad, tanto de un país como de una región. En este nuevo contexto de la mundialización del COVID-19, la seguridad humana adquirió nuevas dimensiones conceptuales, basadas en la geopolítica y en la geoestrategia de las vacunas, como factor del poder internacional.

Pero un tema no menor y que se instaló en el tablero de la discusión, como parte de los efectos de la pandemia, fue y es el tema medioambiental y el del cambio climático. La cooperación en busca de la equidad, la innovación y una adecuada gestión del planeta pueden orientar las acciones hacia los cambios transformadores necesarios para impulsar el desarrollo humano y la seguridad humana en el Antropoceno.

Finalizando, se puede definir que el término seguridad humana toma al hombre dentro de un contexto social cambiante, en el cual se le garanticen las libertades y necesidades básicas e individuales esenciales para una

subsistencia digna. Para algunos científicos sociales, esta postura tendría un carácter ampliacionista, que reúne aspectos políticos, económicos, sociales, medioambientales y militares con un enfoque antropocéntrico. Es necesario tomar en cuenta que la seguridad humana es antropocéntrica, en donde el hombre es el centro de la seguridad humana, pero sin descuidar su eje, que es el planeta.

Viejos y nuevos paradigmas de la seguridad humana: controversias y nuevos desafíos en el siglo XXI

María de Monserrat Llairo

Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas (2019–2020). *Resolutions*. Recuperado de <https://www.un.org/resolutions>

Baquero Cortés, C. R. (2013). La evolución del concepto de seguridad humana. En J. Glover (2001). *Humanidad e Inhumanidad, una historia moral del siglo XX*. Universidad del Rosario, Facultad de Relaciones Internacionales. Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/>

Carrión, F. (2003). El municipio en la seguridad ciudadana: Un panorama latinoamericano. Memoria del Seminario Internacional «Ciudades más seguras». En FLACSO Andes (2019). *Base de datos*.

Cesarín, S. (2004). Entre la caída de Asia y la crisis económica argentina: nuevos escenarios, viejos debates. En *Serie Documentos de Trabajo*. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador.

Faleh Pérez, C. & Villán Durán, C. (2017). *El derecho humano a la paz y la (in)seguridad humana*. Recuperado de https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/55958/1/Derecho_humano_paz.pdf

Fernández Pereira, J. P. (2005). Seguridad Humana (Tesis doctoral). Programa de doctorado en Seguridad y Prevención, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas. Universidad Autónoma de Barcelona.

Filgueira, F.; Galindo, L.M.; Giambruno, C. & Blofield, M. (2020), *América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*. Ediciones CEPAL, diciembre. <https://www.cepal.org/publicaciones/46484-america>

Ghirardi, R. (2020). *Pandemia y medio ambiente, naturaleza y humanidad... vinculando lo indisociable*. Equipo Hoy para el Futuro. Universidad Católica de Santa Fe. Recuperado de <http://csoc.usal.edu.ar/csoc/docs/idicso-sdti026>

Guterres, A. (2020). *Este es el momento para la Ciencia y la Solidaridad*. Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/guterres-combatir-infodemia-desinformacion-COVID-19>

IIDH (2003). *Human Security Now*. Commission on Human Security. Nueva York, p. 4.

IIDH (2009). *Human Security Unit: Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security*. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, United Nations.

IIDH (2010). *¿Qué es Seguridad Humana?* PNUD. Costa Rica. Recuperado de https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12/Portal=II

Jäger, M. & Fernández Balboa C. (2020). Pandemia y medio ambiente: veremos y después lo sabremos. En *Replantear la economía desde el ambiente, desde la vida. Una mirada post*

- COVID-19. Especiales IADE, Realidad Económica. Instituto Argentino para el Desarrollo.
- Laborie Iglesias, M. (2011). La evolución del concepto de seguridad. En *Documento Marco 05/2011 del IEEE*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Dirección General de Relaciones Institucionales. Ministerio de Defensa de España.
- Leal Moya, L. (2005). Seguridad humana: la responsabilidad de proteger. *Boletín Mexicano de Derecho*, vol. 38, no. 114, pp. 1117–1138.
- Llairó, M. (2016). La seguridad alimentaria: un desafío para las democracias de comienzos del nuevo milenio en la región Mercosuriana. En K. Krzywicka & P. Trefler (Eds.), *Transformaciones geopolíticas y nuevas amenazas en América Latina*, serie Estudios Iberoamericanos de la UMCS, vol. IV. Lublin: Editorial de la Universidad Marie Curie-Skłodowska.
- Muñoz Tejada, J. A. (2018), Usos políticos del concepto de seguridad humana: securitización de la violación de derechos humanos y del subdesarrollo en el escenario internacional. *Territorios*, no. 39, pp. 21–46. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/terri/n39/0123-8418-terri-39-00021.pdf>.
- Naciones Unidas (2005). Documento Final de la Cumbre Mundial. Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005.
- Pegoraro, J. (2002). Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social. En *Violencia, sociedad y justicia en América Latina* CLACSO, pp. 29–55.
- PNUD. (2022). *Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno*. Informe Especial 2022. Prólogo.
- Riquelme, J. & Sepúlveda, J. P. (2020). *El COVID-19, las Naciones Unidas y la seguridad internacional*. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de La Plata. Recuperado de <https://www.iri.edu.ar/index.php/2020/06/12/el-covid-19-las-naciones-unidas-y-la-seguridad-internacional/>
- Rivera Alfaro, R. (2015). Claves epistemológicas sobre Seguridad: estructuras y posibilidades en las políticas públicas. *Revista Jurídica IUS Doctrina*, vol. 8 no. 12.
- Rodríguez Prieto, R. (2016) ¿Qué seguridad? Riesgos y Amenazas de Internet en la Seguridad Humana. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, no. 36, pp. 391-415.
- Taleb, N. (2007). *El cisne negro: el impacto de lo altamente improbable*. Buenos Aires: Paidós.

¿Por qué el régimen de Ortega ha sido negligente frente a la pandemia del COVID-19?

Why the Ortega's Regime Has Been Negligent in the Face of the COVID-19 Pandemic?

*Elvin Francisco Rodríguez Fabilena**

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE FILOSOFÍA
UNIVERSIDAD DE HRADEC KRÁLOVÉ
REPÚBLICA CHECA
elvin.fabilena@uhk.cz
<https://orcid.org/0000-0002-9942-5046>

RESUMEN

El presente artículo persigue responder por qué el régimen de Daniel Ortega en Nicaragua ha sido negligente al enfrentar la pandemia del COVID-19. La hipótesis es que dicha negligencia tiene motivos económicos y políticos, ya que la economía del país es predominantemente informal y está afectada desde abril 2018 cuando empezó la crisis sociopolítica. El autor tomó en cuenta las dimensiones de seguridad humana en materia de economía, salud y política, para lo cual se analizaron principalmente datos sobre empleo y afiliación a la seguridad social y cómo éstos se han visto afectados durante la pandemia.

PALABRAS CLAVE: seguridad humana, pandemia, COVID-19, América Latina, Nicaragua.

ABSTRACT

The present article pursues to answer why Daniel Ortega's regime in Nicaragua has been negligent in dealing with the pandemic COVID-19. The hypothesis is that such negligence has economic and political motives because the country's economy is predominantly informal, and it has been affected since April 2018 when the sociopolitical crisis started. The author focused on the human security dimensions of economy, health, and politics. To this end he mainly analyzed data on employment and social security affiliation and how these have been affected during the pandemic.

KEYWORDS: human security, pandemic, COVID-19, Latin America, Nicaragua.

* Magister en Estudios de Europa Central por la Universidad de Hradec Králové y estudiante de doctorado en Ciencia Política con especialización en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Hradec Králové.

Introducción

La importancia de estudiar el problema de la negligencia al enfrentar el COVID-19 radica en la amenaza que esta negligencia constituye a la seguridad humana, entendida ésta como una seguridad enfocada en el ser humano. Adicionalmente, la seguridad humana ineludiblemente afecta el ejercicio pleno del derecho a la vida, el derecho humano indispensable para poder gozar y hacer ejercicio de los demás derechos humanos. En este sentido, dicha negligencia quedó manifiesta cuando, el 28 de febrero de 2020, once días antes de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara pandemia al nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) el 11 de marzo, el Ministerio de Salud (MINSa) comunicaba unas escuetas medidas contra el virus, destacando entre ellas las siguientes: “Nicaragua no ha establecido, ni establecerá, ningún tipo de cuarentena.” y “las Personas provenientes de países con riesgo de transmisión establecidos por la OMS, y sin sintomatología, no tendrán ninguna restricción en su movilidad y desplazamiento en el País” (MINSa, 2020a).

En relación con el concepto de seguridad, en Nicaragua se sigue utilizando el paradigma de la seguridad nacional, en el cual el Estado se pone en el centro y por encima de la persona humana. La doctrina de la seguridad nacional quedó en evidencia desde la represión brutal por parte de policías y paramilitares a las protestas que tuvieron lugar entre abril y septiembre de 2018 (Buben & Kouba, 2020a; Martí i Puig & Serra, 2020). Dicha represión fue la antesala de una crisis sociopolítica que se agravó con el inicio de la pandemia. Adicionalmente, en Nicaragua la pandemia ha venido a empeorar las siete posibles amenazas a la seguridad humana, la cual, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994), se divide en las siguientes dimensiones: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad, y seguridad política.

Por consiguiente, el presente artículo tiene como objetivo determinar por qué el régimen de Ortega y Murillo en Nicaragua ha sido deliberadamente negligente frente a la pandemia del COVID-19. Para alcanzar este objetivo, se tomará en cuenta lo planteado por Buben & Kouba (2020b), quienes argumentan que en Nicaragua, lo que existe es una negación del impacto de la pandemia y que esta negación se basa sobre tres posibles explicaciones: la primera es la lógica autonómica de un conflicto político polarizado, luego está la explicación basada en una racionalidad económica y, por último, el discurso místico y religioso del gobierno de Daniel Ortega. Por consiguiente, el presente estudio se enfocará particularmente en las dimensiones económicas, de salud y políticas de la seguridad humana. El artículo se dividirá en tres secciones. En la primera se encontrará un somero repaso de los antecedentes de la seguridad humana. En la segunda sección, se dará cuenta de los métodos utilizados. Por último, en la tercera sección se encontrarán los resultados enfocados particularmente en la seguridad económica, en la seguridad en salud y en la seguridad política.

Antecedentes conceptuales e históricos de la seguridad humana

¿Por qué el régimen de Ortega ha sido negligente frente a la pandemia del COVID-19?

Elvin Francisco Rodríguez Fabilena

El Informe de Desarrollo Humano (en lo sucesivo el informe o IDH) del PNUD (1994) fue pionero al introducir un concepto disruptivo de seguridad humana, la cual enfatizaba el elemento humano, constituyendo así un cambio radical de paradigma de la seguridad nacional centrada en el Estado en el contexto de la Guerra Fría y los conflictos entre Estados en el marco de un mundo bipolar y todas las amenazas que ello conllevaba, como por ejemplo, la amenaza nuclear. Este informe define la seguridad humana como “una preocupación por la vida y la dignidad humanas” (PNUD, 1994, p. 25). Asimismo, el PNUD se refiere a cuatro características esenciales del concepto de seguridad humana, a saber: es una preocupación universal, sus componentes son interdependientes, es más fácil enfocarse en la prevención temprana, y está centrada en el ser humano. Adicionalmente, el concepto de seguridad humana está ineludiblemente ligado al de desarrollo humano, el cual está definido en el mismo informe “como un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente.” (p. 26). Además, el informe menciona dos componentes principales de la seguridad humana, los cuales son: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad (p. 27).

Asimismo, otro hito en el desarrollo histórico y conceptual de la seguridad humana es la definición que se dio en la Comisión de Seguridad Humana que tuvo lugar en el año 2003, la cual reza que:

[...] la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos (sic), sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

Commission on Human Security: Human Security Now, New York, 2003, p. 4 citado en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, s/f)

Por otro lado, más allá de un concepto, Grasa (2007) se refiere a la seguridad humana como una expresión y argumenta que hasta el momento en que publicó el artículo citado, no existía todavía un concepto en sí. Asimismo, asegura que la idea de seguridad humana va ineludiblemente ligada a la de desarrollo humano, la cual tiene sus raíces en las tesis de Amartya Sen y el IDH del PNUD. Adicionalmente, Ariza (2010) se refiere a las amenazas al objetivo de desarrollo del milenio de la ONU, sobre erradicar la pobreza ex-

trema y el hambre y su relación con la seguridad humana, por ejemplo. La primera amenaza a este objetivo es de orden económico y se manifiesta en el desempleo. En este sentido, lo mencionado por Ariza se relaciona con lo anteriormente señalado por Buben & Kouba (2020b), en cuanto a la racionalidad económica detrás de por qué el régimen de Ortega y Murillo ha manejado la pandemia en la forma en la que la ha manejado.

Asimismo, Grasa (2007, p. 28) plantea las siguientes tres dimensiones para operacionalizar la seguridad humana: “a) fáctica; b) normativa, en particular como ‘terapia’ a proponer y de ser posible implementar; y c) de propuestas políticas y organizativas concretas.” En este sentido, en términos de propuestas políticas concretas, se puede tomar de ejemplo la dimensión económica de la seguridad humana o seguridad económica, en donde el PNUD se refiere a un ingreso producto del trabajo o de un sistema de seguridad social financiado con fondos públicos (p. 26). En el caso de Nicaragua, dados los altos niveles de informalidad de su mercado laboral, este ingreso al que hace referencia el PNUD en su informe no es algo que los nicaragüenses tengan garantizado. En consecuencia, la seguridad social en Nicaragua ha visto mermado el número de afiliados debido a que muchos empleos formales se han perdido. Adicionalmente, el INSS mediante resolución administrativa 28/345 del 17 de febrero de 2021 informó que el seguro facultativo, el cual pagan más que todo los autoempleados y emprendedores, ya no cubriría prestaciones económicas por enfermedad y maternidad (VOS TV, 2021).

Otro de los indicadores para medir la seguridad humana es la salud pública, la cual es una de las siete categorías de dicha seguridad contenidas en el IDH del PNUD. En este sentido, Buben y Kouba señalan que el negacionismo del impacto de una enfermedad¹ constituye una amenaza a la sanidad pública. Este negacionismo se ha manifestado en organización de marchas, actividades multitudinarias y mítines políticos en el transcurso del desarrollo de la pandemia en Nicaragua. Hay que señalar que el primer caso del COVID-19 en Nicaragua se confirmó el 18 de marzo de 2020 (DW, 2020). Sin embargo, después de registrarse dicho caso, el gobierno de Nicaragua no decretó ni cuarentena ni cierre de fronteras a como sí lo hicieron en ese mismo momento todos los demás países centroamericanos (Luz Romero, 2020). Por el contrario, el régimen de Daniel Ortega y Rosario Murillo hizo algo insólito que iba en contra de toda lógica en el manejo de una pandemia. Precisamente cuatro días antes de confirmarse el primer caso del COVID-19 en Nicaragua, ellos convocaron a una marcha contra el coronavirus denominada “Amor en tiempos del COVID-19”. Por supuesto, Ortega y Murillo fueron los grandes ausentes a la marcha convocada por ellos mismos (Medina Sánchez, 2020).

Teniendo en cuenta que una de las razones por las cuales se puede explicar el “negacionismo” del impacto de la enfermedad por parte del régimen Ortega-Murillo, de acuerdo con lo argumentado por Buben & Kouba (2020b), es la

¹ Traducción del autor de la expresión inglesa *disease denialism*.

racionalidad económica². Es necesario hacer referencia a la alta informalidad laboral que se vive en Nicaragua como un problema de larga data y que, en el contexto de la pandemia, dificultaría la puesta en práctica de una cuarentena total o el cierre de negocios. En este sentido, en Nicaragua existe un dicho popular que reza: “Coyol quebrado, coyol comido”. Coyol es una fruta popular en el país y la frase se refiere a cuando una persona no ahorra y se gasta lo que gana. En otras palabras, “vivir al día”, lo cual significa gastar en comida según el dinero que se consiga ese mismo día. Por consiguiente, decretar una cuarentena en Nicaragua sería una medida extremadamente impopular, puesto que, si las personas no salen a las calles a trabajar, difícilmente podrían cubrir sus gastos diarios.

Adicionalmente, Buben & Kouba argumentan que el negacionismo de la enfermedad, en el caso de Nicaragua, no consistió en negar la enfermedad en sí misma, pero sí en los alegatos del régimen de Ortega en cuanto a que Nicaragua no sería afectada, que la transmisión comunitaria no ocurriría y que la enfermedad fue “importada”. El punto toral de estos autores es que esta política de negación es una amenaza mayor a la salud pública y que se manifiesta en el uso de argumentos retóricos con la finalidad de rechazar una proposición de salud pública sobre la cual existe un consenso científico. El documento oficial publicado por el MINSA (2020), denominado “Medidas frente al Coronavirus”, es una manifestación evidente del negacionismo del impacto del COVID-19 en Nicaragua, particularmente las medidas de no hacer cuarentena ni restringir la movilidad a las personas que ingresen al país provenientes de países con riesgo de transmisión, según los parámetros de la OMS y que no presenten síntomas. Sin embargo, mediante la resolución número 346-2020, el MINSA (2020b) empezó a aplicar restricciones concernientes a pruebas con resultado negativo del COVID-19 realizadas hasta 72 horas antes y a los extranjeros que den positivo no se les permitiría el ingreso a Nicaragua. Una vez ya en el país, pueden movilizarse libremente con la condición de que no tengan ningún síntoma respiratorio por lo que se les da seguimiento por teléfono por un período de 14 días. Por otro lado, en el caso de los nicaragüenses que ingresen al país con síntomas respiratorios, se los manda a resguardo familiar. Por ejemplo, se dio un caso el 13 de julio de 2020 de 100 nicaragüenses que se encontraban varados en Panamá y que, al ingresar a Nicaragua, se les pondría en cuarentena de 14 días, a pesar de que no se aclaró si alguna de esas personas dio positiva para el COVID-19 (Vásquez, 2020).

Métodos

En el presente artículo se pregunta por qué el régimen de Ortega ha sido negligente frente a la pandemia teniendo en cuenta que en las medidas oficiales frente al coronavirus no se contemplan ni se han contemplado las opciones de

² Traducción del autor de la expresión inglesa *economic rationale*.

cuarentena ni tampoco la de restringir la movilización a personas provenientes de países que estén clasificadas como de alto riesgo debido a la alta tasa de casos que presenten. Por consiguiente, los métodos utilizados se basaron en llevar a cabo un análisis de documentos oficiales como, por ejemplo, discursos y conferencias de prensa en las que haya participado Daniel Ortega. Asimismo, se consultaron estadísticas sobre los indicadores concernientes a las principales amenazas a la seguridad humana, entendida ésta como un concepto multidimensional. El enfoque es en la seguridad económica, particularmente en lo relativo al empleo y a la seguridad social. La segunda dimensión analizada fue la de seguridad en la salud, particularmente en cuanto al gasto público destinado al sector de salud y cuánto ha recibido el gobierno de Ortega en términos de donaciones y ayudas internacionales. En relación con la dimensión política, se tomaron en cuenta datos sobre presos políticos, según organizaciones como la CIDH, así como datos de cuántos nicaragüenses han experimentado dificultades para ingresar a territorio nicaragüense en medio de la pandemia, para denotar el doble rasero con que se aplica la restricción/no restricción de movilidad entre extranjeros y nicaragüenses. Adicionalmente, en el presente trabajo de investigación se tomó en cuenta datos sobre desempleo en Nicaragua en 2020, el porcentaje de informalidad del mercado laboral y el número de cotizantes del INSS que se han desafiado al perder su empleo formal, con la finalidad de operacionalizar la dimensión de seguridad económica y relacionarlo a lo argumentado por Buben & Kouba (2020b) en cuanto a la racionalidad económica como una de las causas del “negacionismo” de la enfermedad.

Asimismo, para la operacionalización de las variables, se tomó en cuenta las posibles amenazas a los múltiples sectores o dimensiones de la seguridad humana, con base en el proyecto sobre seguridad humana del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Este proyecto menciona dentro de las principales amenazas, además de las ya mencionadas, las referidas a la seguridad personal, la seguridad política y la seguridad de la comunidad. El presente artículo parte del presupuesto de que a raíz de la crisis sociopolítica que empezó en abril de 2018 la seguridad tanto en materia individual como política y comunitaria se ha visto vulnerada debido a la represión y esa vulneración se ha visto agravada con la pandemia, ya que también se ha sumado el manejo negligente y poco transparente de la misma.

Resultados

El presente artículo tiene como objetivo responder por qué el régimen de Ortega ha sido negligente al enfrentar la pandemia del COVID-19 en Nicaragua. Adicionalmente, el presente trabajo pretende continuar la conversación iniciada por Buben & Kouba en cuanto a las causas del negacionismo del impacto de una enfermedad, en este caso, el COVID-19. Para estos autores, el caso

de Nicaragua es un caso extremo de *disease denialism*, que en español sería negacionismo de una enfermedad, y para ellos las causas son tres: la lógica autonómica de un conflicto político polarizado; una racionalidad económica; y la inspiración mística-religiosa del discurso oficial del régimen de Ortega, el cual se manifiesta todos los días en las alocuciones de la vicepresidenta y esposa de Ortega, Rosario Murillo, quien también funge como Coordinadora del Consejo de Comunicación y Ciudadanía.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al nuevo coronavirus SARS-CoV-2 una pandemia. Tres días después, mientras en la región latinoamericana, particularmente en Centroamérica, los líderes políticos están cerrando fronteras o declarando cuarentenas nacionales como en el caso de El Salvador (El Financiero, 2020), e sábado 14 de marzo de 2020, en Managua, Nicaragua, se lleva a cabo una marcha multitudinaria organizada por el gobierno de Daniel Ortega y Rosario Murillo a la que denominan “Amor en tiempos del COVID-19”. Cuatro días después de dicha marcha se reporta oficialmente el primer caso de contagio del COVID-19 en Nicaragua. A pesar de esto, el régimen de Ortega no declara cuarentena nacional ni cierra fronteras, argumentando principalmente causas económicas, pues al final, si los ciudadanos no salen a las calles a trabajar, no tendrán dinero para cubrir sus necesidades diarias.

Posteriormente, Ortega se opone rotundamente a la medida de quedarse en casa para evitar la propagación del virus y califica a quienes han recomendado seguir esa medida, como los que intentaron destruir Nicaragua en el 2018. Dicho sea de paso, esto ocurrió después de que Ortega pasó un mes y tres días —desde el 12 de marzo hasta el 15 de abril— sin aparecer en público y sin referirse a la pandemia. En su primera alocución en público, Ortega dijo que del 11 de marzo al 15 de abril hubo 1237 personas fallecidas por diferentes causas y que solo una persona había fallecido por coronavirus. Asimismo, Ortega agregó que:

En medio de esta pandemia no se ha dejado de trabajar, porque aquí si se deja de trabajar, el país se muere. Y si el país se muere, el pueblo se muere, se extingue. Si los campesinos dejan de sembrar para cosechar frijoles, si dejan de sembrar para cosechar maíz, si dejan de sembrar para cosechar café, si dejan de sembrar para que circulen las papas, las zanahorias, los rábanos, las cebollas, porque gracias a Dios somos un país que en medio de las mayores dificultades, de las mayores tragedias, de los mayores bloqueos, somos un país con un pueblo trabajador y gracias a Dios con tierras que este pueblo sabe cultivar muy bien y que sabe también desarrollar la ganadería, y este es un pueblo que por hambre no se va a morir, no se va a morir. Se pueden ver afectadas grandes inversiones, grandes capitales, por todos estos acontecimientos, porque aquí hay toda una cadena, hay toda una cadena en el campo del comercio internacional, en el campo de los mercados internacionales, que afecta indiscutiblemente, que provoca desempleos, que afecta, y aquí lo

¿Por qué el régimen de Ortega ha sido negligente frente a la pandemia del COVID-19?

Elvin Francisco Rodríguez Fabilena

importante es que se ha seguido trabajando y guardando las normas de manera muy consciente y muy disciplinada de nuestro pueblo. (CNN, 2020)

Tal y como se puede observar, el argumento del régimen de Ortega para no declarar cuarentena en todo el país es para proteger la ya frágil economía nicaragüense, la cual es una economía mayoritariamente informal y de subsistencia. Adicionalmente, Ortega se ha referido a la campaña de “quédate en casa”, la cual recomendaba una autocuarentena para evitar la rápida propagación del coronavirus, como medidas “radicales” y “extremas” y ha dicho que quienes las promueven “[l]os que han estado con ese discurso son los mismos que quisieron hundir el país en abril del año 2018” (Romero, D., 2020). En este sentido, se puede corroborar lo planteado por Buben & Kouba que la primera posible causa de este negacionismo es la polarización política.

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Población	5.094.114	6.486.201	16.858.333	9.904.608	6.624.554
Casos confirmados	566.296	118.041	615.725	377.712	17.152
Muertes	7280	3762	15.870	10.401	212
Dosis administradas	7.034.279	9.096.086	9.692.583	7.584.433	6.033.123
Personas completamente vacunadas	3.144.053	4.034.848	3.894.580	3.622.891	2.190.695
% de población completamente vacunada	62,29%	62,52%	23,46%	37,17%	33,47%
Tasa de letalidad	1,3%	3,2%	2,6%	2,8%	1,2%
Muertes por cada cien mil habitantes	144,05	58,25	95,49	106,64	3,22

Fuentes: Elaboración propia con datos de población del Banco Mundial (2021) y datos estadísticos del COVID-19 en Centroamérica de Johns Hopkins University & Medicine (2021c). Datos actualizados el 26 de noviembre de 2021.

Lo que el concepto de seguridad humana empleado en el presente artículo nos permite decir acerca de la decisión de las autoridades nicaragüenses, las cuales ignoraron inicialmente la magnitud real de la pandemia al no emitir ninguna resolución solo hasta cuatro meses después de haber admitido el primer caso de COVID-19, es que no se demostró preocupación por la vida y la dignidad humanas. Por otro lado, cabe recalcar que, aunque los demás países centroamericanos han aplicado medidas más restrictivas como cuarentena y cierre de fronteras áreas, éstos tienen cifras de defunciones por el COVID-19 mucho más altas que las registradas oficialmente en Nicaragua (ver tabla 1). Sin embargo, esto no quiere decir que la estrategia de Nicaragua sea más exitosa que la de los demás países de la región, más bien hace cuestionar la confiabilidad de los datos y de la información.

Tabla 1.
 Datos estadísticos del
 COVID-19 en Centroamérica

Adicionalmente, lo planteado por Buben y Kouba explica parcialmente las causas del negacionismo del régimen de Ortega en torno a la pandemia del COVID-19, sin embargo, se complementa con la teoría de la seguridad humana en cuanto a las dimensiones políticas, económicas y de salud pública. En materia política, es necesario tomar en cuenta la represión y criminalización de la oposición que ha hecho el régimen de Ortega, tanto así que quienes promueven el “quédate en casa” son catalogados como “los que quisieron hundir el país en abril de 2018”. En cuanto a la dimensión económica, el considerable descenso en el número de afiliados al INSS, el aumento de la pobreza y el creciente desempleo son algunas de las afectaciones a la seguridad humana que atraviesan muchos nicaragüenses. Por último, en cuanto a salud pública se refiere, a pesar de que las cifras de defunciones por el COVID-19 son las más bajas de la región centroamericana, existe todavía mucha opacidad en la información.

La relación entre las dimensiones económicas, políticas y de salud pública es el aspecto más relevante en el caso nicaragüense. Tal y como los datos presentados en este artículo arrojan, la economía nicaragüense, particularmente el empleo y la seguridad social han sido afectados, primeramente, por la crisis sociopolítica que empezó en abril de 2018 y segundo, por la pandemia misma. Asimismo, es cuestionable el hecho de que en Nicaragua haya menos casos reportados y menos muertes cuando al mismo tiempo hay menos personas completamente vacunadas (ver tabla 1) y menos restricciones.

Seguridad económica

En materia de seguridad económica, Ortega ya venía acarreado con una crisis que resultó de la crisis sociopolítica que surgió en abril de 2018, por lo cual tiene que manejarse cautelosamente en el desempeño económico de su gobierno, que ineludiblemente se vio agravado con la pandemia. Adicionalmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce que la situación económica en términos de empleo en Nicaragua estaba deteriorada incluso antes de la pandemia debido a la crisis sociopolítica iniciada en abril 2018. En este sentido, según la OIT, el problema afecta particularmente al empleo juvenil y también afecta al sistema de pensiones (OIT, 2020). Ortega en sus discursos públicos toma ventaja para ganar réditos políticos al dividir los enfoques para enfrentar el COVID-19 entre el enfoque negligente de su régimen y el de quienes promueven la campaña “Quédate en casa”, a los que señala de ser quienes quisieron arruinar el país en 2018 y quienes quieren boicotear la economía de Nicaragua en el contexto de la pandemia. Estas dos motivaciones, tanto la económica como la política, juegan un rol fundamental en cómo el gobierno encabezado por Ortega enfrenta la pandemia, pero ineludiblemente, estas motivaciones también afectan de manera negativa no solo la salud pública, pero también las dimensiones económicas y políticas de la

seguridad humana, que son el foco del presente estudio. Por consiguiente, en este acápite se tomará en cuenta indicadores de pobreza, desempleo y seguridad social, ya que servirán para medir la afectación a la dimensión económica de la seguridad humana.

Pobreza persistente

La pobreza venía creciendo desde que se inició la crisis sociopolítica en abril de 2018. La Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES) hace referencia específica a la pobreza multidimensional, la cual va mucho más allá de medir los ingresos económicos de las personas y toma en consideración otros aspectos, como acceso a recursos y servicios, por ejemplo, la electricidad y el agua potable. Esta medida es una innovación derivada del concepto de desarrollo humano de Amartya Sen enfocado en las capacidades y en las oportunidades de los individuos. En términos de PIB per cápita, el FUNIDES estima que la pobreza se incrementó en tres puntos porcentuales en el año 2020 con relación al año 2019, representando una tasa de 31,3 por ciento, lo que significa que en el 2020 había unas 2,1 millones de personas viviendo con 1,76 dólares al día o menos (FUNIDES, 2020, p. 8).

Desempleo

Analizando la materia laboral y su vínculo con la seguridad económica, es necesario referirse a cuántas personas han perdido su empleo en el contexto de la pandemia. Dicha pérdida de empleo es una clara manifestación de inseguridad económica, lo cual es una amenaza a la seguridad humana. En este sentido, la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES, 2020, p. 6) proyectó que en el año 2020, se perderían alrededor de unos 44.000 empleos. Esta pérdida masiva de empleo representa también una desafiliación de los cotizantes del INSS, lo cual significa que el sistema de pensiones, que de por sí ya estaba proyectado a colapsar en el 2019, según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017) con la crisis sociopolítica y luego con la pandemia, podría tener sus días contados, lo cual significaría un incremento sustancial de la pobreza en la vejez y desprotección frente a las contingencias de la vida como accidentes y enfermedades.

Aparte de las proyecciones de FUNIDES para el 2020, los datos arrojan que Nicaragua perdió 217.930 empleos formales desde abril 2018 hasta agosto de 2020. (Agencia Efe, 2020). En cuanto a los asegurados activos del INSS, en abril de 2018 había 878.500 y cerró diciembre con 818.396 (INSS, 2019). Luego en 2019 se empezó con 735.236 y se cerró el año con 727.025; el año 2020 abrió con 714.465 y cerró con 723.206; el año 2021 empezó con 744.922 y en septiembre, que son los últimos datos disponibles según el BCN (2021),

había 756.152. Tal y como se puede observar, todavía no se ha alcanzado los niveles de antes de la crisis sociopolítica, pues valga aclarar que en 2017 se cerró con 914.196 asegurados activos, lo cual indica que a raíz de la crisis sociopolítica iniciada en abril 2018 y con la pandemia, se perdieron muchos empleos formales, aunque hasta el momento de edición del presente artículo hay una lenta pero relativa recuperación (ver gráfico 1).

¿Por qué el régimen de Ortega ha sido negligente frente a la pandemia del COVID-19?

Elvin Francisco Rodríguez Fabilena

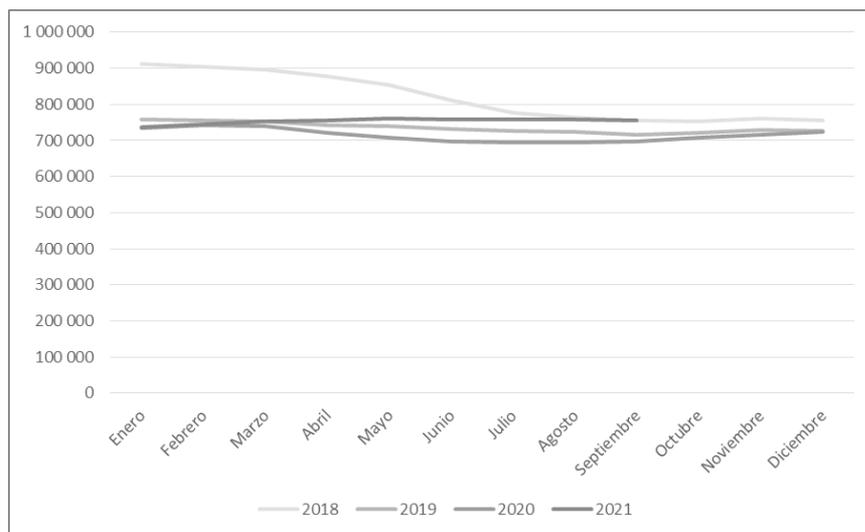


Gráfico 1.
Asegurados activos

Fuente: Elaboración propia basada en datos del anuario estadístico del INSS 2018 y la base de datos de asegurados activos del INSS por actividad económica del BCN (BCN, 2021; INSS, 2019).

En este sentido, es importante recalcar que el INSS no ha publicado su Anuario Estadístico 2020 a la fecha de edición del presente artículo. Adicionalmente, en Nicaragua, el nivel de informalidad laboral se ha incrementado en los años recientes, particularmente a partir de la crisis sociopolítica de 2018, y se ha agravado durante el transcurso de la pandemia. Según el Banco Central de Nicaragua (BCN) “de los 2,3 millones de personas económicamente activas en el país, 1 millón 300 mil están ligadas al sector informal.” (Romero, J., 2020). En cuanto al desempleo, según el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) “la tasa de desempleo abierto en el primer trimestre de 2021 se ubicó en 4,9 %, en comparación con el mismo trimestre de 2020 se observa un aumento de 0,1 puntos porcentuales, al igual que en el cuarto trimestre” (INIDE, 2021). Por consiguiente, el desempleo se incrementó en el año 2020.

Seguridad en materia de salud

Teniendo en cuenta la definición arriba citada y el hecho de que el régimen de Ortega, aun en contra de recomendaciones de expertos en la materia, se ha dado a la tarea de organizar y llevar a cabo eventos masivos, marchas multitudinarias contra el COVID-19 y mítines políticos con el mínimo de medidas preventivas, Nicaragua podría considerarse un caso paradigmático de negligencia al enfrentar la pandemia del COVID-19. En este sentido, el régimen de Ortega ha alegado una estrategia de desarrollar inmunidad de rebaño al estilo de Suecia, sin embargo, si se comparan los sistemas de salud públicos de ambos países, no existe parangón (Agencia Efe, 2020). En Suecia, el gasto público en salud en 2020 fue 4.454 euros por habitante (Datos Macro, s/f) mientras que en Nicaragua en el año 2020 el gasto público en salud per cápita fue de 474 dólares por habitante (KNOEMA, 2021).

Con relación a lo anterior, es necesario traer a consideración el llamado “Libro Blanco contra el COVID-19” publicado por la Presidencia de la República de Nicaragua de Ortega a través de la Secretaría Privada de Políticas Nacionales. Dicho documento compara a Nicaragua y a Suecia de la siguiente manera:

Nicaragua y Suecia representan alternativas al ‘lockdown’ total en un país en desarrollo y un país desarrollado, respectivamente. El Dr. Ryan señaló: ‘Suecia representa un modelo futuro si queremos volver a una sociedad en que no tengamos lockdowns’. Esto es cada vez más importante dado el astronómico costo de los cierres. Nicaragua es el mismo ejemplo que Suecia, pero entre los países en desarrollo. (Presidencia de la República de Nicaragua, 2020, p. 14)

Por otro lado, paralelamente a las cifras oficiales dadas por el régimen de Daniel Ortega a través del MINSA y la Coordinación del Consejo de Comunicación y Ciudadanía representado por la vicepresidente y consorte de Ortega, Rosario Murillo, un grupo de expertos independientes conformado por médicos y otros profesionales de la salud se constituyó de manera espontánea para hacer frente a la opacidad de la información y llenar los vacíos de esta. Un ejemplo es el Observatorio Ciudadano, una organización que se conformó como una alternativa a la información oficialista en lo concerniente a la pandemia del COVID-19, dado que, según ellos, “Nicaragua es uno de los países que con menos transparencia está informando sobre la evolución de la epidemia en el territorio nacional.” Dicho Observatorio está conformado por “voluntarias y voluntarios, profesionales de la medicina (incluyendo salubristas y epidemiólogos), comunicación, investigación, ingeniería, informática y estudiantes” (Observatorio Ciudadano, 2021).

En cuanto a la opacidad de la información, algunos argumentan que el régimen de Ortega ha sido deliberadamente negligente con el fin de recibir

ayuda financiera internacional para apropiarse de ella. Lo cierto es que, para finales de octubre de 2020, Daniel Ortega había recibido más de 61 millones de dólares en ayudas para enfrentar la pandemia (Romero, K., 2020). Sin embargo, por motivos de espacio, el análisis de cuántos fondos ha recibido el régimen de Ortega y cómo los ha utilizado abre avenidas para otras investigaciones subsecuentes.

El informe del PNUD (p. 34) también menciona como posible amenaza la violencia contra las mujeres. A este respecto, en Nicaragua ha habido un incremento significativo en la frecuencia y en la saña con que se cometen los crímenes de odio contra las mujeres. Con relación a los femicidios³, según la organización Enredadas, hubo 75 mujeres y niñas víctimas de este delito en todo el año 2020 en Nicaragua (Herrera & Cáceres, 2021).

Seguridad política

El gobierno de Nicaragua ha aseverado que una cuarentena nacional o el cierre de fronteras serían catastróficos para la economía, de por sí ya golpeada por la crisis sociopolítica que explotó en abril de 2018. Esta crisis generó protestas masivas contra el régimen y fue brutalmente reprimida, dejando un saldo de al menos 328 personas muertas (MESENI, 2019). Para abril de 2021, la CIDH comunicó que en Nicaragua:

[...] ha observado la persistencia de la privación de la libertad como estrategia de impedimento de las libertades públicas y silenciamiento de las voces disidentes. En abril de 2021, se reporta al menos 115 personas privadas de libertad. El asedio, vigilancia y amenazas, el impedimento de su derecho de asociación y reunión, e incluso de desplazamiento por dispositivos policiales y parapoliciales, de líderes y lideresas excarceladas, es otra medida registrada en el monitoreo que indica un claro designio de las autoridades estatales por evitar cualquier articulación social o política que desafíe la impunidad que pretende imponer. (CIDH, 2021)

Con relación a la seguridad física como un aspecto fundamental de la seguridad humana, el informe del PNUD hace alusión a la violencia que proviene del Estado y que se puede manifestar en forma de tortura (p. 34). En este sentido, la CIDH también menciona que existen “denuncias sobre la práctica generalizada y sistemática de malos tratos, varios de los cuales podrían alcanzar el umbral de la tortura” (CIDH, 2021). Adicionalmente, el Colectivo de Derechos Humanos Nicaragua Nunca + (2020, pp. 23–24) ha señalado que entre el 18 de abril y el 5 de junio de 2020 había al menos 349 personas provenientes de Honduras o de transportes marítimos y que entre el 18 y el 25 de

³ En Nicaragua la tipificación penal es femicidio y no feminicidio.

julio del mismo año llegaron a acumularse unas 500 personas en la frontera de Nicaragua con Costa Rica y que estas personas no podían ingresar al país debido a que las fronteras estaban cerradas por tiempo indefinido para ellas, hasta que el 25 de julio el Ministerio de Salud mediante resolución 346-2020 exigió presentar resultado negativo de pruebas PCR para el COVID-19. Este Colectivo, el cual realizó visitas *in situ*, pudo constatar las condiciones inhumanas e insalubres en que estas personas tuvieron que esperar durante varios días para poder ingresar al territorio nicaragüense.

Conclusiones

El principal argumento del presente artículo es que la razón por la cual el régimen de Ortega ha sido negligente frente a la pandemia del COVID-19 es el carácter económico del mercado laboral predominantemente informal que existe en Nicaragua y es necesario tener en cuenta que la crisis sociopolítica de abril 2018 explotó por unas demandas que ineludiblemente van ligadas a la seguridad económica, particularmente a la seguridad social. Si bien es cierto que miles de trabajadores se han desafiado del INSS en el transcurso de la pandemia y que hasta el momento hay una gradual pero lenta recuperación, también es cierto que el régimen de Ortega no puede darse el lujo de forzar a las personas a mantenerse encerradas en sus casas y a los negocios a cerrar porque esta medida podría ser contraproducente y revivir el descontento social que se manifestó tres años atrás, en abril del 2018.

Adicionalmente, la restricción a la movilidad de las personas empezó incluso antes de la pandemia, cuando se criminalizó la protesta social a raíz del inicio de la crisis sociopolítica. Sin embargo, el coronavirus que provoca el COVID-19 no distinguirá de color político. Por lo tanto, aunque solo los militantes del FSLN tengan permitida poder realizar actividades multitudinarias, ya sean estas marchas, mítines, entre otros, lo cierto es que las tres fases de transmisión del virus se cumplen en un orden lógico, el cual es la importación del virus, la transmisión comunitaria y luego la epidemia de casos.

Finalmente, se puede decir que la negligencia del régimen de Ortega al enfrentar la pandemia del COVID-19 constituye una amenaza a la seguridad humana, particularmente en sus dimensiones económicas, sanitarias y políticas. Solo el tiempo dirá cómo afectará dicha negligencia a las demás dimensiones de la seguridad humana.

Referencias

¿Por qué el régimen de Ortega ha sido negligente frente a la pandemia del COVID-19?

Elvin Francisco Rodríguez Fabilena

Agencia Efe. (17 de octubre 2020). Nicaragua ha perdido 217.930 empleos formales desde inicio de crisis de 2018. *Agencia Efe*. Recuperado el 1 de abril de 2021, de <https://www.efe.com/efe/america/economia/nicaragua-ha-perdido-217-930-empleos-formales-desde-inicio-de-crisis-2018/20000011-4370529>

Ariza, N. (2010). La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe: El desarrollo como fuente de seguridad. *Oasis*, no. 15, pp. 1–20. Recuperado el 15 de marzo de 2021, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53121459003>

Banco Mundial. (2021). Población. Recuperado el 4 de abril de 2021 de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>

BCN. (2021). Asegurados activos del INSS por actividad económica. Recuperado el 20 de mayo de 2021, de https://www.bcn.gob.ni/estadisticas/sector_real/mercado_laboral/3-1.xls

Buben, R. & Kouba, K. (2020a). Nicaragua in 2019: The Surprising Resilience of Authoritarianism in the Aftermath of Regime Crisis. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 40, no. 2, pp. 431–455. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000114>

Buben, R., & Kouba, K. (2020b). The Causes of Disease Impact Denialism in Nicaragua's Response to COVID-19. *Bulletin of Latin American Research*, 39(S1), pp. 103–107. <https://doi.org/10.1111/blar.13176>

CIDH. (2021). Comunicado. Recuperado el 20 de abril de 2021, de <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/093.asp>

CNN. (2020). Daniel Ortega: Solo un muerto por coronavirus en Nicaragua. CNN en Español. Recuperado el 18 de abril de 2021, de <https://www.youtube.com/watch?v=tqowwp7ll2U>

Colectivo de Derechos Humanos Nicaragua Nunca +. (2020). *II Informe Observatorio Nicaragüense contra la Tortura*. Recuperado el 20 de marzo de 2021 de <https://colectivodhnicaragua.org/wp-content/uploads/2020/12/041220II-INFORME-OBSERVATORIO-NICARAGÜENSE-CONTRA-LA-TORTURA.pdf>

Datos Macro. (s/f). Expansión Datos Macro. Recuperado el 8 de mayo de 2021, de <https://datosmacro.expansion.com/paises/comparar/nicaragua/suecia>

DW. (19 de marzo de 2020). Nicaragua registra su primer caso positivo de COVID-19. Recuperado el 20 de marzo de 2021, de <https://www.dw.com/es/nicaragua-registra-su-primer-caso-positivo-de-covid-19/a-52833015>

EFE. (2020). Unidad Médica critica estrategia de “inmunidad de rebaño” usada en Nicaragua. *La Vanguardia*. Recuperado el 15 de marzo de 2021, de <https://www.lavanguardia.com/vida/20201230/6158882/unidad-medica-critica-estrategia-inmunidad-rebano-usada-nicaragua.html>

El Financiero. (11 de marzo de 2020). Bukele declara cuarentena nacional en el El Salvador por 21 días ante brote de COVID-19. Recuperado el 6 de abril de 2021, de <https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/bukele-declara-cuarentena-nacional-en-el-el-salvador-por-21-dias-ante-brote-de-covid-19/>

FUNIDES. (2020). *Proyecciones Socioeconómicas 2020: Revisión a octubre*. Managua. Recuperado el 9 de marzo de 2021, de <https://funides.com/publicaciones/proyecciones-socioeconomicas-2020/>

Grasa, R. (2007). Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: la evolución de la seguridad humana. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, no. 76, pp. 9–46. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/40586270>

Herrera, C. & Cáceres, A. (2021). Enredadas. Recuperado de <https://enredadas.org/2021/01/14/covid-19-y-crisis-politica-en-nicaragua-caldo-de-cultivo-para-el-aumento-de-los-femicidios-de-ninas-y-mujeres-en-el-2020/>

IMF. (2017). *Nicaragua: Selected Issues. IMF Staff Country Reports*. Washington D.C. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/27/Nicaragua-Selected-Issues-45009>

INSS. (2019). *Anuario Estadístico 2018. Anuario Estadístico Nacional*. Managua. Recuperado de https://inss-princ.inss.gob.ni/images/anuario_estadistico_2018.pdf

IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos). (s/f). *¿Qué es seguridad humana?* Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/seguridadhumana/>

INIDE (Instituto Nacional de Información de Desarrollo). (2021). *Informe de Empleo Encuesta Continua de Hogares (ECH) I Trimestre 2021*. Managua. Recuperado de https://www.inide.gob.ni/docs/Ech/ECH2021/Publicacion_ECH_ITrimestre2021.pdf

Johns Hopkins University & Medicine. (2021). Coronavirus Resource Center. Recuperado de <https://coronavirus.jhu.edu/region>

KNOEMA. (2021). Nicaragua – Current expenditure on health per capita. Recuperado de <https://knoema.es/atlas/Nicaragua/topics/Salud/Gasto-en-Salud/Gasto-en-salud-per-cápita>

Luz Romero, D. (2020). 5 insólitas cosas que ocurren en Nicaragua mientras los expertos advierten de la “grave” falta de medidas ante la pandemia. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/52530594>

Martí i Puig, S. & Serra, M. (2020). Nicaragua: De-democratization and Regime Crisis. *Latin American Politics and Society*, vol. 62, no. 2, pp. 117–136. <https://doi.org/10.1017/lap.2019.64>

Medina Sánchez, F. (14 de marzo de 2020). El insólito anti-protocolo de Daniel Ortega ante la pandemia: fronteras abiertas y una marcha contra el coronavirus. Recuperado el 2 de mayo de 2021, de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/03/14/el-insolito-anti-protocolo-de-daniel-ortega-ante-la-pandemia-fronteras-abiertas-y-una-marcha-contra-el-coronavirus/>

MESENI. (2019). *Situation of Human Rights in Nicaragua Latest*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas/2018Nicaragua/Newsletter-MESENI-July2019.pdf>

MINSAL. (2020a). Ministerio de Salud da a conocer las medidas frente al coronavirus. Recuperado el 10 de abril de 2021, de <http://www.minsa.gob.ni/index.php/110-noticias-2020/5011-ministerio-de-salud-da-a-conocer-las-medidas-frente-al-coronavirus>

MINSAL. (2020b). Resolución Ministerial No. 346-2020. Managua, Nicaragua. Recuperado de <http://www.inac.gob.ni/wp-content/uploads/2020/07/RESOLUCION-MINISTERIAL-346-2020-MINSAL.pdf>

Observatorio Ciudadano. (2021). *¿Quiénes somos?* Recuperado de <https://observatorioni.org/quienes-somos/>

OIT. (2020). *COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Nicaragua*. Recuperado de https://www.ilo.org/san jose/WCMS_755524/lang-es/index.htm

Presidencia de la República de Nicaragua. (2020). *Libro Blanco Nicaragua ante la Pandemia de Covid-19: Una Estrategia Singular*. Managua: Secretaría Privada de Políticas Nacionales. Recuperado de <https://www.el19digital.com/app/webroot/tinymce/source/2020/00-Mayo/25 MAYO/AL PUEBLO DE NICARAGUA Y AL MUNDO- INFORME SOBRE EL COVID-19.pdf>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (1994). *Informe Sobre Desarrollo Humano 1994. Informe sobre desarrollo humano ...* (Vol. 1). Nueva York: Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

Romero, D. (2020). 5 insólitas cosas que ocurren en Nicaragua mientras los expertos advierten de la “grave” falta de medidas ante la pandemia. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/52530594>

Romero, J. (2020). Empleo informal continúa creciendo en Nicaragua. *VOS TV*. Recuperado de <https://www.vostv.com.ni/economia/12731-empleo-informal-nicaragua-crisis/>

Romero, K. (2020). Daniel Ortega ha recibido más de 61 millones dólares para atender la pandemia. *Confidencial*. Recuperado de <https://www.confidencial.com.ni/economia/nicaragua-ha-recibido-mas-de-61-millones-dolares-para-atender-la-pandemia/>

Vásquez, V. (2020). Minsa establece protocolo tardío para viajeros nacionales y extranjeros. *Confidencial*. Recuperado de <https://www.confidencial.com.ni/nacion/minsa-establece-protocolo-tardio-para-viajeros-nacionales-y-extranjeros/>

VOS TV. (18 de marzo de 2021). Seguro facultativo no cubrirá prestaciones económicas por enfermedad y maternidad. *VOS TV*. Recuperado de <https://www.vostv.com.ni/nacionales/16858-seguro-facultativo-no-cubrirá-prestaciones-economi/>

¿Por qué el régimen de Ortega ha sido negligente frente a la pandemia del COVID-19?

Elvin Francisco Rodríguez Fabilena

The Impact of COVID-19 Pandemic on the Third Sector in Brazil

El impacto de la pandemia del COVID-19 en el tercer sector en Brasil

*Maria Ochab**

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE AND JOURNALISM
MARIA CURIE-SKŁODOWSKA UNIVERSITY
LUBLIN, POLAND
maria.ochab@umcs.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0002-0061-3558>

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic is a phenomenon that has already claimed millions of lives and has generated an enormous health, social and economic impact across the globe. The world has been confronted with two simultaneous crises: a humanitarian crisis and a crisis of the rule of law, both of which have severely undermined human security, particularly in countries that, even without the disruption caused by the pandemic, have been far from perfect in providing their citizens with a sense of security on many levels. In such circumstances, the role of civil society and third sector organizations is increasingly important. They try to supplement the insufficient means provided by state institutions and reach out to the most vulnerable sectors of society. However, NGOs, due to the specific nature of their functioning and sources of funding, are also particularly vulnerable. An illustration of the multifaceted problems the third sector faces because of the pandemic is presented with Brazil as the example. The article analyzes that country by taking into consideration two factors – a difficult situation caused by the pandemic as far as human security is concerned in its various dimensions, as well as the political aspect related to the role of the Brazil's president in view of this extraordinary challenge. The hypothesis is that the reluctant attitude of the president towards civil society rooted in his political authoritarian views hinders the functioning of the third sector. The question is to what extent Bolsonaro's decisions impact the activity of Brazilian NGOs in times when the country needs them most. The theoretical component of the article refers to the notions of human security and the third sector.

* Master's Degree in Iberian Philology from Maria Curie-Skłodowska University, Lublin, Poland. PhD course in Political Science, UMCS. Research interests: international cultural relations, cultural diplomacy, human security, civil society in Latin America.

KEYWORDS: COVID-19, human security, pandemic, Brazil, Bolsonaro, third sector.

RESUMEN

La pandemia del COVID-19 es un fenómeno que ya se ha cobrado millones de vidas y ha generado un enorme impacto sanitario, social y económico en la escala global. El mundo se ha enfrentado a dos crisis simultáneas: una crisis humanitaria y una crisis del Estado de Derecho, y ambas han socavado gravemente la seguridad humana, sobre todo en países que, incluso sin la perturbación causada por la pandemia, han estado lejos de ser perfectos a la hora de proporcionar a sus ciudadanos una sensación de seguridad en muchos niveles. En tales circunstancias, el papel de la sociedad civil y de las organizaciones del tercer sector es cada vez más importante. Tratan de complementar los insuficientes medios proporcionados por las instituciones estatales y llegan a los sectores más vulnerables de la sociedad. Sin embargo, las ONG, debido a la naturaleza específica de su funcionamiento y sus fuentes de financiación, también son especialmente vulnerables. Un ejemplo de los múltiples problemas a los que se enfrenta el tercer sector es su situación en Brasil. El artículo lo analiza teniendo en cuenta dos factores: la difícil situación provocada por la pandemia en lo que respecta a la seguridad humana en sus diversas dimensiones, así como el aspecto político relacionado con el papel del presidente del país ante este extraordinario desafío. La hipótesis es que la actitud reticente del presidente hacia la sociedad civil, enraizada en su visión política autoritaria, dificulta el funcionamiento del tercer sector. La pregunta es hasta qué punto las decisiones de Bolsonaro impactan en la actividad de las ONG brasileñas en los momentos en que el país más las necesita. En cuanto al componente teórico del artículo, se refiere a las nociones de seguridad humana y tercer sector.

PALABRAS CLAVE: COVID-19, seguridad humana, pandemia, Brasil, Bolsonaro, tercer sector.

Introduction

The coronavirus pandemic is a phenomenon that has left a huge mark on the functioning of economies and societies across the globe. It is difficult to compare the current situation to the course of any other pandemic in the past. The globalization of the modern world has facilitated the transmission of the virus because of the easy mass movement of people enabling the spread of the virus, while on the other hand, the ability to share information and knowledge has allowed scientists to quickly identify the threat and create vaccines. In turn, access to information on the Internet and keen interest, both on the part of ordinary citizens – worried about their health – and politicians – willing to gain popularity by taking advantage of the generalized fear as well as dissatisfaction with the introduced restrictions – have caused an unprecedented-

ed rise in conspiracy theories, the emergence of anti-vaccination movements and increased distrust in any institutions or scientific authorities.

All countries – both wealthy ones, with well-functioning economies and health care systems, and poor ones, where large parts of the population face day-to-day deprivation and inefficiencies in health care – were unexpectedly confronted with enormous challenges, requiring a multifaceted response. All of the above happening in addition to the lack of any prior experience, procedures, knowledge, or research that would allow for efficient action and effective countermeasures to the pandemic. The result was information chaos and disjointed actions by individual governments that tried to introduce restrictions on an ad hoc basis to contain the pandemic. The introduction of more or less restrictive lockdowns was followed by huge losses in the economic activity and constraints on freedom of movement, which in turn created strong dissatisfaction among many citizens resulting in resistance perceived as a struggle to maintain freedom and a fight for temporarily suspended civil rights.

The COVID-19 pandemic has confronted the world with two simultaneous crises: a humanitarian one and the one concerning the rule of law. The first one, caused by the spread of the coronavirus, has led to millions of deaths worldwide and it is still taking its toll, despite the development of increasingly effective methods to combat the virus, which is constantly mutating. Restrictions put in place to limit the spread of the virus have also led to a deep crisis in many industries. Of course, the economic impact has been felt most severely by the poorer segments of society. According to the Pan-American Health Organization, COVID-19 was the cause of death for more than 2.4 million people in the Americas, and 22 million people in the region were driven into poverty (OPAS, 2021).

The second major dimension of the pandemic is the crisis of the rule of law. Chaos can easily turn into anarchy and a struggle for particular, selfish interests of individual social or political groups. The response to the lack of stability and security may be the strengthening of tendencies toward authoritarianism or even dictatorship. Such circumstances favor populists. Of course, the currently intensified tendency toward populism is not the result of the coronavirus pandemic. This phenomenon had already been on the rise, but the actual state of crisis and insecurity strongly favors it. Currently, in various corners of the globe, politicians have come to power claiming to have easy solutions for the tough times of today, presenting themselves as men of providence who want to fight against the existing politically correct establishment that does not care about the national interest. R. Eatwell and M. Goodwin (2018) pointed out four basic causes of the wave of populism, which they called 4D: distrust (towards the political establishment), destruction (fear of destruction of religious-based traditional values and the existing way of life), deprivation (of economic resources), and de-alignment (lack of political representation and identification with the existing political parties). One example of a politician who came to power on this rising tide of populism, making excellent use of the

aforementioned factors, is the Brazilian President Jair Bolsonaro. The theme of his 2018 election campaign was to fight the corrupt political class and return to traditional conservative values based on religion. He also proposed a simple solution to the security problem by increasing access to weapons and being more lenient in judging the violence used by police forces against criminals.

The assumption of the presidency by Jair Bolsonaro is a very significant fact both in terms of the Brazilian government's policy to combat the pandemic and the situation of NGOs. It is not possible to assess the impact of the COVID-19 pandemic on the activities and functioning of organizations representing the third sector without taking into consideration the attitude that President Bolsonaro has towards the concept of a civil society and the place of the third sector in the domestic internal politics.

At this point it is necessary to recall what is included in the term "third sector". In the current model of the state there are three sectors within which it functions: the public sector (responsible for the functioning and administration of the state, carrying out its tasks, managing the budget and guaranteeing continuity of legal governance), the business sector, also called the private sector, gathering entities oriented at making profit, and the third sector, which includes social organizations and various formal and informal associations (gathering both natural persons and legal entities) not oriented at making profit while fulfilling their statutory tasks. The general outline of what the third sector is, presented above, obviously differs in its scope and formal-legal details depending on conditions in particular countries. The concept has also evolved with social, political, economic, or legal changes. In Brazil, one of the first definitions was presented by Rubem C. Fernandes in 1994, describing the third sector as follows:

[...] a set of private initiatives with a public orientation. While the notion of a 'civil society' places us in a complementary and systemic position to the state, the idea of a 'third sector' points the reflection in other directions, without defined frontiers [...] Many of these initiatives are not even registered in any legal instance. They work outside formal controls. Others have institutional registration but do not distinguish between services with the analytical clarity expected from civil agencies. (Fernandes, 1994, p. 127)

The third sector, being the emanation of civil society, plays an important role in a democratic state and may stand in the way of executive power representatives with authoritarian tendencies (such as Bolsonaro himself), who would like to expand the scope of their power beyond the limits imposed by the democratic regime. According to B. Bucholtz, there are three essential roles fulfilled by the third sector:

First, the nonprofit sector teaches the skills of self-government. Second, it inculcates the habits of tolerance and civility. Finally, it mediates the space be-

tween the individual and the other two sectors of society, that is, the “public” or governmental sector and the “private” or “entrepreneurial” or “proprietary” sector. Thus, the nonprofit sector acts as a counterpoise against excessive displays of power emanating from the public or private sectors. (Bucholtz, 1998, p. 556)

Considering the above-mentioned roles of the third sector, one should not be surprised that Bolsonaro sees its representatives as an obstacle to the policies he desires to implement.

The fact that third sector organizations by their very nature operate outside of government structures does not mean that their activities are not influenced by government policies. One should remember that NGOs operate mainly in those areas where the state does not fully play its role. This is especially the case in countries where the social and health care systems are inefficient, and the society is characterized by great economic inequality. Brazil, despite having abundant natural resources and its aspirations to be a global power, still faces many social problems. Therefore, civil society is vigorously developing in Brazil, trying to make up for the state’s inefficiencies as much as possible¹. An example of this can be seen in the actions taken by NGOs since the beginning of the COVID-19 pandemic.

The purpose of this article is to present the situation of Brazilian NGOs trying to intervene in areas of human security risk in the face of the coronavirus pandemic. NGOs provide very important support for many Brazilian citizens who, for various reasons, are vulnerable. The actions taken by the third sector are especially important when the security of their lives is threatened in a literal sense because of a rapidly spreading disease for which there is not yet an effective and widely available cure. However, other aspects of human security besides health cannot be overlooked in the current situation. According to the Resolution 66/290, adopted by the UN General Assembly on 25 October 2012, the notion of human security refers to:

- (a) *The right of people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair. All individuals, in particular vulnerable people, are entitled to freedom from fear and freedom from want, with an equal opportunity to enjoy all their rights and fully develop their human potential;*
- (b) *Human security calls for people-centered, comprehensive, context-specific and prevention-oriented responses that strengthen the protection and*

¹ A brief description of the development of the civil society in Brazil and the impact of the third sector on politics can be found in the article *Cyberprzestrzeń jako środowisko społeczeństwa obywatelskiego w Brazylii*, [Cyberspace as an Environment for Civil Society Activity in Brazil] (Ochab, 2018).

- empowerment
of all people and all communities;*
- (c) *Human security recognizes the interlinkages between peace, development and human rights, and equally considers civil, political, economic, social and cultural rights;* (UN, 2012)

Additionally, the Resolution mentions that while the governments have the primary role and responsibility for ensuring the survival, livelihood, and dignity of their citizens, protecting human security requires their collaboration with the representatives of civil society. The author of this text sets forth the hypothesis that the decisions of the Brazilian president and his attitude with regard to the idea of civil society do not support, but actually hinder the functioning of third sector organizations in the face of the pandemic, which is in itself a huge challenge. The first part of the article presents, in general terms, the role of civil society in crisis situations and the difficulties that the third sector has to face during the pandemic. The author will focus on pointing out the difficulties that arise from the specificity of the functioning of NGOs, which makes them particularly vulnerable in such an exceptional situation as a pandemic. These problems will be shown using data related to organizations working in the third sector in Brazil. The author analyzed various reports published by Brazilian NGOs, describing their functioning at the time of the pandemic in terms of the challenges they face. The following part will present Jair Bolsonaro's approach to organizations representing the third sector and the reasons for mutual accusations from both sides, i.e., the president, and the representatives of the third sector.

The third sector in times of pandemic

Civil society is an embodiment of solidarity and self-organization of citizens, who mobilize to act for the collective good, knowing that state structures and institutions are not able to ensure the safety of people in all aspects of their lives. The sanitary crisis caused by the coronavirus pandemic has vividly demonstrated the failure of the state to ensure human security in countries that, even before the pandemic, failed to meet their obligations, such as access to basic health care or even rudimentary sanitary facilities².

² A significant problem in the fight against the pandemic, especially in the beginning, was the unequal access to vaccines, which was not due to poor organization or inefficiency of governments, but to the fact that the demand for vaccines after their development was much greater than the production capacity. The situation evolved with the rise of anti-vaccine movements, making the problem not so much the availability of vaccines but the ability to reach citizens with an information campaign to convince them to vaccinate. The financial constraints of countries that cannot afford to purchase vaccines are to some extent mitigated by international aid pro-

Pandemic has also hindered those NGOs that fight for citizens' rights and watch over politicians not to break the rules of a democratic state of law. Representatives of the third sector point out that organizations whose role is to look at the government's hands have found themselves in a very difficult position. Now their role is probably more important than ever before because the agents of the state willingly expand their powers and allow themselves to make decisions in an arbitrary, non-transparent way, justifying them by the exceptional circumstances of the pandemic. Citizens who live with a sense of insecurity acquiesce to such actions, and politicians are more than happy to grant themselves extraordinary powers (Wygnański, 2020).

Although in each country the impact of the pandemic on NGOs depends on several country-specific factors, it is possible to list some common hurdles for NGOs that stem from the very nature of how the third sector works, such as the reliance of NGOs on volunteer labor. When analyzing the impact of the pandemic on NGOs, the following three main areas can be identified: operations, finances, and people. Clearly, the restrictive lockdowns put in place to combat the spread of the virus limited almost all NGO activities in the initial phase of the pandemic. NGOs working in the fields of culture, art, and tourism suffered the most from the restrictions. Social welfare NGOs, on the other hand, experienced a large increase in demand for their services. It is worth mentioning that after the initial stagnation, the impulse to return to activity or develop it in new directions resulted from the introduction of online activities. It happened especially in the sector dealing with educational services. Of course, online activities also have their limitations, e.g., lack of digital competence or access to adequate equipment (both on the part of the recipients and the organizations). The second area affected by the pandemic is finance. The pandemic has had a devastating effect on the economies. Many NGOs have lost their sources of funding, and assistance in the form of government subsidies offered by the government is not available to all. At the same time, the recipients have often had to give up their activities due to job losses, for example. Donations from people who were more willing to support NGO initiatives before the pandemic crisis have definitely decreased. The third major factor affected by COVID-19 is human resources. Some organizations have to give up hiring people due to the suspension of activities and financial difficulties. Also, some volunteers have given up supporting the third sector for fear of their health. On the other hand, new people have entered the field, feeling obliged to help those particularly vulnerable to the dangers of the diseases caused by the virus. One must not forget the impact of the pandemic

grams such as COVAX (COVID-19 Vaccines Global Access). However, aid to poor countries is still not sufficient. After the death toll of COVID-19 reached over two million lives, Antonio Guterres, the Secretary-General of the UN, stated in his speech: "In the memory of those two million souls the world must act with far greater solidarity [...] COVID-19 cannot be beaten one country at a time [...] Our world can only get ahead of this virus one way – together. Global solidarity will save lives, protect people, and help defeat this vicious virus" (Guterres, 2021).

on the mental state of citizens, impacting both those who provide services in the third sector and those who use them. Long-term isolation, lack of direct interpersonal contacts, a sense of threat and hopelessness lead to an increase in problems such as depression, difficulties in interpersonal relations, and violence in families. All the above-mentioned problems affect the third sector – to a varying extent, depending on local conditions – in all countries. According to a survey conducted among 805 NGOs from 152 countries, 93.07% of them have been negatively impacted by the pandemic (CAF America, 2021). The organizations surveyed indicated the following main challenges they expected to face due to the pandemic (from top-down): 72.54% reduced contributions, 53.09% restricted travel, 40.74% increased costs, 39.82% beneficiary relations, 38.11% staffing disruptions, 26.02% communications, 25.89% operations, 20.50% grant compliance, 16.29% broken supply chain.

After presenting the general view of the third sector facing the pandemic, the next part of the article will outline the current situation of NGOs in Brazil. This country – with its natural resources, wealth, and political ambitions – ranks among the world’s middle powers, but it is still one of the most inequitable countries. This is one of the reasons why, when politicians fail to address the pressing issues afflicting all groups of the inhabitants, civil society enters the stage. On the one side, there are foundations with huge resources which can contribute significantly to the well-being of their beneficiaries³. On the other end of the scale, there are small entities, with hardly any material resources, or with single volunteers, who can offer only their time, energy, and enthusiasm in order to help solve some particular problems. Nonetheless, in the face of a pandemic, any kind of help turns out to be invaluable. Some large entities provide their invaluable input in the form of expertise and social intelligence to other organizations and the public sector, while small entities could offer their “on the ground” experience and agility in undertaking initiatives.

It is difficult to estimate with precision how many entities representing civil society there are in Brazil as different methodologies may be used in calculating their number depending on their legal personality and other factors, but according to the Brazilian Institute of Geography and Statistics, there are about 780,000 nonprofit organizations (IBGE, 2019). They provide enormous help to the Brazilian society in various fields: advocacy; giving visibility, promoting discussions, and making social problems public; researching and monitoring human rights abuses; promoting sustainable development; addressing issues such as poverty, equality, and climate change; humanitarian aid for those who suffer from being affected by conflicts, natural disasters, fam-

³ Brazilian Association of Fund Raisers runs a website “COVID-19 Donations Monitor”, where they gather and publish current information on who is donating, what is being donated, where to the donations are going, and to which causes. The current data are as follows: \$ 1,377,780,403 donated in response to COVID-19; 731,974 donors. These numbers show the scale of aid provided by representatives of civil society (ABCR, 2022).

ine, extreme poverty, and more. Obviously, in times of extreme disasters, such as a global pandemic, the main effort is directed at mitigating its impact on society and dealing with the most urgent needs. In the case of the pandemic, three areas required the most urgent intervention: health care in all its dimensions, the provision of a minimum livelihood for people who lost their earning capacity due to lockdowns and general economic crisis, and the problem of digital exclusion, which became very acute, especially in the field of education. According to the Projects Base prepared by the Group of Institutes, Foundations, and Enterprises GIFE, among initiatives for emergency actions related to tackling COVID-19: 48% covered the area of health and welfare, followed by social assistance and development/combating poverty and hunger (36%), support for institutional strengthening of public management (29%), and 22% concerned education (GIFE, 2020).

NGOs in Brazil, similarly to what happened in other countries, experienced the greatest constraints and difficulties in the initial phase of the pandemic when state authorities imposed the most severe restrictions on movement and interpersonal contact, and the public was not prepared to move its activities online to the extent that they do it today. A survey conducted by Agência do Bem, which coordinates the activities of 800 NGOs in the metropolitan area of Rio de Janeiro and Sao Paulo, found that among the organizations that participated in the survey in early April 2020, only 1% maintained their normal activities after the beginning of the pandemic, while 72% stopped them completely. In relation to the community context in which they work, 89% observed a serious deterioration in the subsistence conditions of the families they serve, indicating a need for immediate help. What is more, they suffered a huge loss of financial and other support for their activities. Only 15,6% responded that their resources stayed on the same level as before (Agência do Bem, 2020). Another survey, conducted on 18–31 May 2020 among 1760 entities representing civil society, indicated that the main negative impacts of the pandemic may be listed as follows: the decrease in fundraising (73%), the distance and difficulty of communication with the public served (55%), the decrease of active volunteers (44%), and the stress and overload of the teams (40%) (Mobiliza, 2020, p. 5).

While describing the activities of the third sector in the face of the pandemic, one should not forget that alongside the problems and challenges faced by NGOs, the pandemic also revealed the strengths of civil society, one that did not fail during the ordeal. The sense of widespread threat to life by the coronavirus has triggered a huge wave of sympathy, mobilization, and generosity on the part of those organizations or individuals who have the means to help others whose life situation has dramatically deteriorated during the pandemic. Brazilian Fundraisers Association has prepared a report concerning the reaction of Brazilian charity foundations to the problems related to COVID-19. It demonstrates a whole range of activities and entities which contributed to diminishing the impact of the pandemic. Moreover, apart from gathering the

quantitative data, the report indicates significant qualitative changes in the functioning of the third sector, induced by the current situation. The three most relevant ones are:

- 1. Foundations supported the activities of the field with resources and provided their expertise to company CSR projects;*
- 2. The innovative use of digital crowdfunding platforms has increasingly been used to raise money, while the use of public data to support resource allocation decisions has become usual practice; and*
- 3. Changes to patterns of collaboration between foundations and other nonprofit organizations are underway, allowing for more horizontal and trusting relationships and improving the agility and effectiveness of social projects. (Lucca-Silveira et al., 2021, p.71)*

The report claims that considering the input of some Brazilian foundations, they “were elevated to quasi-public institutional status in 2020, regarded as social entrepreneurs able to transform and leverage social change by using planning and executing capacity to promote social goods” (Lucca-Silveira et al., 2021, p.74). Many of the large foundations shared not only their resources but also organizational, managerial, and technical skills (new digital technologies, such as, for example, online platforms for fundraising and crowdfunding). It is worth mentioning that less bureaucracy was observed and at the same time more mutual trust and collaboration among different entities or donors and recipients of funds could be noted. That led to faster, more efficient decision-making and the execution of projects (GIFE, 2021).

To a greater or lesser extent, all third sector organizations have had to adapt their activities to new circumstances and show flexibility, innovation, and persistence to continue their activities. For example, organizations working in the field of education. They needed to set up online learning but even if they had the infrastructure, often the target audience, mostly school children, did not have the technical facilities to participate in online classes. For example, Instituto Ramacrisna, recognized as one of the best NGOs in 2021, in order to continue its mission found a solution for those needing the online access by buying 600 phone chips for the students. This allowed them to use the internet even though they did not have computers at home. Another problem was the formal obstacles. The managers of Fundamig (Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado) indicate that many of the NGOs had to adapt their bylaws to be able to hold virtual assemblies and submit the documentation to registry offices, which also suspended their activities during that period (Vasques, 2021).

The above picture of the Brazilian third sector at the time of the pandemic is just an outline of the situation that NGOs have had to face during this extremely difficult situation. The aim is to point out different ways in which the COVID-19 pandemic has impacted their functioning. The next part of the article touches

upon another problematic issue for the third sector. It is rooted in president Jair Bolsonaro's attitude toward organizations representing civil society.

Jair Bolsonaro vs civil society

During the electoral campaign and after he assumed the presidency, Jair Bolsonaro repeatedly expressed his critical attitude towards NGOs. He often attributed bad intentions to them and even accused them of crimes. He made attempts to limit their activity, for example by introducing monitoring over their activities or obstructing the adoption of measures aimed at alleviating financial problems faced by NGOs.

His hostile attitude towards organizations representing the third sector became particularly evident during the environmental threat posed by the fires in the Amazon. The third sector all over the world is particularly sensitive to ecological issues because threats to the climate are global, and governments and powerful corporations are more interested in economic development than in protecting nature. For this reason, the low effectiveness of the fight against Amazonian rainforest fires sparked criticism of the Brazilian government around the world. During a live speech, the president stated that he sought to get rid of the "cancer" that he believed NGOs to be. He also rejected the NGOs' proposed expansion of indigenous peoples' territories to 20% of the Amazon. He was outraged that their demands would lead to the collapse of the agricultural industry (ISTOÉ, 2020). In addition, at the UN Summit in September 2020, Bolsonaro claimed that certain NGOs were committing crimes against the environment both in Brazil and globally. He did not clarify which organizations he meant or provide any evidence for his words. He also suggested early on that NGOs may have been behind starting fires in the Amazon to draw attention to the issues they are fighting for (Mazui & Gomez, 2020).

In order to restrict the activities of NGOs, besides public criticism, the president has made efforts to gain some control over organizations representing the third sector, which by their very nature are supposed to operate independently of the government. Upon taking power, Bolsonaro imposed a new responsibility on the Government Secretariat. According to the fifth article of Provisional Measure 870, one of its new attributions was to "supervise, coordinate, monitor and follow up the activities and actions of international organizations and non-governmental organizations in the national territory". However, Bolsonaro was unsuccessful in getting the ordinance passed, as Congress amended it by granting the Government Secretariat the power only "to coordinate the Federal Government's interaction with international organizations and civil society organizations operating in the national territory, monitor the actions and results of the Federal Government's partnership policy with these organizations and promote good practices for the enforcement of applicable legislation" (Medida Provisória nº 870).

This was not the only victory of the NGOs over the president. Representatives of the civil society had already warned repeatedly during Bolsonaro's election campaign that his government would lead to restrictions on civil rights and freedoms. Nonetheless, his actions have not discouraged NGOs from fighting for the causes they are committed to. After 1,000 days of Bolsonaro's rule, one of Brazil's ONGs has compiled a list of 10 presidential electoral promises that civil society activism has managed to block. The list includes the following: qualified immunity for police officers in the "anti-crime" package; the above-mentioned Provisional Measure 870/2019 aimed at supervision of activities of NGOs; a presidential decree to dismiss 11 experts from National Mechanism to Combat and Prevent Torture; Ministerial Decree 666/19 that gave the Federal Police the power to take arbitrary decisions on the summary deportation of migrants; temporary suspension of a decree no. 9,785/2019, one of many aimed at changing the Disarmament Act; denouncing the inaction and the failures of the federal government and demanding the preparation of an emergency plan to control the pandemic on indigenous lands; Provisional Measure 928 interfering with the Freedom of Information Law; Repeal of the National Security Law; Provisional Measure (No. 1068/21) facilitating the spread of false and hateful content on the internet (Conectas, 2021).

In the face of the pandemic the divergence of goals and views between the president and NGOs has not decreased but has increased. Bolsonaro has repeatedly come under criticism for his approach to the coronavirus pandemic and the measures taken by the government to mitigate the crisis caused by its spread. His policies have been criticized not only by Brazilian NGOs but also by international organizations such as Human Rights Watch. Here are the allegations against Bolsonaro (only those related to the pandemic have been selected):

President Jair Bolsonaro tried to sabotage public health measures aimed at curbing the spread of Covid-19, but the Supreme Court, Congress, and governors upheld policies to protect Brazilians from the disease. [...]

President Bolsonaro downplayed Covid-19, which he called "little flu;" refused to take measures to protect himself and the people around him; disseminated misleading information; and tried to block states from imposing social distancing rules. His administration attempted to withhold Covid-19 data from the public. He fired his health minister for defending World Health Organization recommendations, and the replacement health minister quit in opposition to the president's advocacy of an unproven drug to treat Covid-19. [...]

Poor access to health care and the prevalence of respiratory or other chronic diseases made Indigenous people particularly vulnerable to complications from Covid-19. [...]

In June, Congress passed a bill forcing the government to provide emergency healthcare and other assistance to help Indigenous people cope with the

pandemic. President Bolsonaro partially vetoed it, but Congress overturned the veto. [...]

In July, President Bolsonaro vetoed legislation requiring the use of masks in prisons and juvenile detention facilities, but the Supreme Court found the veto had violated procedural rules and ordered that the legislation be implemented [...]. (HRW, 2021)

One of the tasks of NGOs and civil society, in general, is to critically evaluate the policies implemented by the authorities. In fact, the president, who has been downplaying the health risks caused by a coronavirus in many public speeches, sometimes, under pressure from the public, would back down from some of his statements or mitigate his stance. He did so, for example, during a speech on national television on March 31, 2020, when there were protests across the country organized spontaneously by the citizens, the so-called *panelaços*. Accused of being more concerned about the economy than the health of his people, he tried to soften some previous statements by appealing for unity in the face of the threat. He said “We are facing the greatest challenge of our generation. My concern has always been to save lives, both those we will lose to the pandemic and those that will be lost to unemployment, violence, and hunger” (Schreiber, 2020).

Exerting pressure on politicians is one of the tools third sector organizations can use, because sometimes a visible loss of support from the public, especially before an election, is the only way to convince a politician in power to change his mind. Bolsonaro will most likely seek re-election in October 2022. According to surveys, 53–55% of Brazilians disapprove of the administration, 24% consider it regular, and 22% think it is “good or great”. In the polls, Bolsonaro is in second place, but the distance to the other candidate, Luiz Inácio Lula da Silva, is enough for Lula to have a chance to be elected president in the first round (Valor Económico, 2021).

Another tool of direct pressure on politicians is the threat of impeachment. In the case of President Bolsonaro there were more than one hundred impeachment petitions presented to the Chamber, none of them effective, so far. One of them, so-called “super petition” was signed – apart from representatives of different opposition parties – by various third sector entities, for e. g., Central of Popular Movements (Central de Movimentos Populares CMP), the Landless Rural Workers Movement (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra MST), the Homeless Workers Movement (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto MSTs), and the National Students Union (União Nacional dos Estudantes UNE), the Black Coalition for Rights (Coalizão Negra por Direitos) and the World March of Women (Marcha Mundial de Mulheres), Brazilian Association of Jurists for Democracy (Associação Brasileira de Juristas pela Democracia ABJD), the Brazilian Press Association (Associação Brasileira de Imprensa ABI), the Articulation of Indigenous Peoples of Brazil (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil APIB), the National Council of

Christian Churches of Brazil (Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil Conic), among others. The petition signatories accused Bolsonaro of multiple crimes, but here are those related to COVID-19:

In the petition, the grounds presented in 122 (one hundred and twenty-two) previous complaints are renewed, and elements are added regarding the disastrous conduct of the federal government in the face of the Covid-19 pandemic, causing more than 500,000 deaths so far, the scandal of prevarication in the face of accusations of fraudulent purchase of the Covaxin vaccine, and the most recent official acts and public statements generating institutional instability.

a) Crimes against the existence of the Union (art. 5, items 3, 7, and 11 of Law no. 1.079/1950), arising from the repeated and senseless manifestations of hostility publicly promoted by the President of the Republic towards a foreign country, aggravated by the delicate context of the Covid-19 pandemic, in which international collaboration is imposed as an essential requirement for obtaining scientific aid, acquisition of supplies, and access to mass vaccination.

d) Crimes against internal security (art. 8, items 7 and 8 of Law no. 1.079, of April 10, 1950), in face of the negligent and frivolous omission of the head of state, when he failed to comply with his legal obligation to take steps determined by federal laws [...] dangerous disregard of the seriousness of the health emergency decreed by the federal government itself, to perpetrate intentional sabotage of the social precautions and governmental measures that are indispensable to contain the devastating effects of a health catastrophe [...]

e) Crimes against probity in administration (art. 9, items 3, 4, 5, 6, and 7, of Law no. 1.079, of April 10, 1950), resulting from his attitude towards illegal, unwise, and senseless acts carried out by numerous subordinates [...] This is exemplified by his behavior when faced with the recent accusation of fraudulent purchase of the Covaxin vaccine, in which the President failed to take the necessary steps to promote the investigations [...]

f) Crimes against the safekeeping and legal use of public money (art. 11, section 5, of Law 1079 of April 10, 1950). [...] The President dedicated public resources to medicines with no proven efficacy, refraining from executing a minimally effective communication plan that would encourage the observance of measures to contain and prevent the contagion of the disease, such as the use of face masks and respect for social distancing, in addition to clarifying the inconvenience of crowds. (Poder 360, 2021)

Even if the initiators of the impeachment petition were aware that they did not have the majority in parliament to carry out the procedure, getting the message through by publicizing the allegations, was important.

The President has also made policy decisions that did not make life easier for NGOs. One such unfriendly gesture was vetoing Bill 4113/20 which estab-

lished norms for partnerships between the public entities and the third sector for the duration of the state of public calamity due to the pandemic. Segundo Florence, the deputy who presented the bill, indicated that, up to that point, the third sector had not yet been contemplated in any specific legislation to face the COVID-19 pandemic. The proposal was as follows: partial or total suspension of the activities of the third sector because of the pandemic shall not affect the validity of the transfers while the state of calamity lasts. Neither shall the non-fulfillment of goals and results initially foreseen. The bill also guaranteed the minimum transfer of 70% of the partnership resources, with a review of the work plan, goals, and results. The project also suspends the need to return public funds for contracts and agreements while public administration measures related to the pandemic last. After the end of the measures, the refund can be divided into up to 96 monthly installments without interest. To be able to make the installment payment, the institution must prove losses and difficulties related to the pandemic. The president justified his full veto by saying that “the proposal creates mandatory expenses without presenting the estimated budgetary and financial impacts, in disregard of the limit of public spending and the laws of fiscal responsibility (LRF) and budget guidelines” (Agência Câmara de Notícias, 2020). The presidential veto was overruled, and the law entered into force. As a gesture of appreciation for the role and plight of NGOs, politicians rejected the veto on the grounds that it was in the public interest.

Conclusions

The article was an attempt to describe in general terms the situation of the third sector in Brazil in the context of the COVID-19 pandemic. One of the important aspects of this context is expressed in the hypothesis that the attitude of the president of the state has a great impact on the activities of NGOs. This hypothesis is substantiated by presenting how Jair Bolsonaro’s attitude towards civil society hinders the activities in the area of the third sector and contributes to the deepening of the humanitarian crisis related to the outbreak and continued impact of the pandemic.

The multifaceted crises caused by COVID-19 can be labeled a once-in-a-generation experience, as never before has such an event occurred on a global scale. More than two years after the outbreak of the pandemic, despite becoming accustomed to its presence, we are still unsure when it will be possible to declare its termination and take stock of the damage caused by it. In fact, it seems almost impossible to be able to do so, because of the scale and the multifaceted effects of the pandemic. Additionally, the mutations of the coronavirus that appear over time raise fears that we will have to get used to the recurrence of successive waves of pandemics, perhaps not as severe as the first one, but still causing damage. The only useful effect of a pandemic is to learn

its lessons for the future and to be better prepared for the coming disasters that scientists, climatologists, and economists predict. Societies in which citizens have always had to rely largely on their own efforts to keep themselves and their families safe because they cannot depend on much help from a corrupt or inept political class, have developed a certain resilience in crisis situations. An example of this is the ability to mobilize civil society in Brazil. There is even a certain optimism among the representatives of the civil society, based on their experiences from the struggle with the pandemic, about the future expectation – 42% of them expect that the donation culture in Brazil will grow – with a focus on social assistance and health – and 27% believe it will increase in general (Mobiliza, 2020, p. 6). However, the larger the scale of the crisis, the more areas of life it covers, and the more difficult the situation of the lowest-positioned groups in stratified societies is. In such circumstances, it is very important not to give up on solidarity and not to adopt the attitude that only the strongest shall survive. It is the time to recognize the importance and invaluable input of the civil society and horizontal community cooperation of the grassroots social organizations.

References

- ABCR (Associação Brasileira de Captadores de Recursos). (2022). COVID 19 Donations Monitor. Retrieved on January 10, 2022, from <https://www.monitordasdoacoes.org.br/en>
- Agência do Bem (2020). Resultado da pesquisa “Impacto do Coronavírus no Terceiro Setor”. Retrieved on January 10, 2022, from <https://www.agenciadobem.org.br/resultado-da-pesquisa-impacto-do-coronavirus-no-terceiro-setor/>
- Agência Câmara de Notícias. (2020). Proposta estabelece normas de parceria com terceiro setor na pandemia. Retrieved on January 10, 2022, from <https://www.camara.leg.br/noticias/682825-proposta-estabelece-normas-de-parceria-com-terceiro-setor-na-pandemia>
- Bucholtz, B. K. (1998). Reflections on the Role of Nonprofit Associations in a Representative Democracy. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, vol. 7 (555), pp. 555–603.
- CAF America (2021). Future-Proofing Nonprofits for the Post-Pandemic World. The Voice of Charities Facing COVID-19 Series, vol. 6. Retrieved on January 10, 2022, from https://www.cafamerica.org/wp-content/uploads/CV19_6_Report_cafamerica.pdf
- Conectas (2021). Mil dias do governo Bolsonaro: dez vezes que a sociedade civil barrou retrocessos. Retrieved on January 10, 2022, from <https://www.conectas.org/noticias/dez-vezes-que-a-sociedade-civil-barrou-retrocessos-do-governo-bolsonaro/>
- Eatwell, R. & Goodwin, M. (2018). *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*. Penguin UK.
- Fernandes, R. C. (1994). *Privado porém Público*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Folha de S. Paulo (2021). Bolsonaro é alvo de panelaços durante pronunciamento na TV. Retrieved on January 10, 2022, from <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/bolsonaro-e-alvo-de-panelacos-durante-pronunciamento-na-tv.shtml>

GIFE (Grupo de Institutos Fundações e Empresas). (2020). Base de Projetos. Mosaico, Portal de dados de investimento social. Retrieved on January 10, 2022, from <https://mosaico.gife.org.br/base-de-projetos>

GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas). (2021). *Filantropia e investimento social na pandemia*. Retrieved on January 10, 2022, from <https://sinapse.gife.org.br/download/filantropia-e-investimento-social-na-pandemia-respostas-aprendizados-e-reflexoes-sobre-o-futuro>

Guterres, A. (2021). *Declaración sobre los dos millones de personas fallecidas a causa de covid-19*. Naciones Unidas. Retrieved on January 10, 2022, from <https://www.un.org/es/nuestro-mundo-solo-puede-atajar-este-virus-de-una-manera-unidos>

HRW (Human Rights Watch). (2021). World Report 2021: Brazil. Retrieved on January 10, 2022, from <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/brazil#>

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2019). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016*. Retrieved on January 10, 2022, from <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>

ISTOÉ. (2020). Bolsonaro, sobre ONGs ambientais: 'Não consigo matar esse câncer'. Retrieved on January 10, 2022, from <https://istoe.com.br/bolsonaro-sobre-ongs-ambientais-nao-consigo-matar-esse-cancer/>

Lucca-Silveira, M., Rodrigues, P., Jerabek, M., Kalvon Woods, M., & Vergueiro, J. (2021). Brazilian Foundations and the Responses to COVID-19. *The Foundation Review*, no. 13(3). <https://doi.org/10.9707/1944-5660.1579>

Mazui, G. & Gomez, P.H. (2020). Sem provas, Bolsonaro culpa ONGs por crimes ambientais durante cúpula da ONU. G1. Brasília. Retrieved on January 10, 2022, from <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/30/em-cupula-sobre-biodiversidade-da-onu-bolsonaro-diz-que-ongs-comandam-crimes-ambientais-no-brasil-e-no-exterior.ghtml>

Medida Provisória nº 870. (2019). Organização da Presidência e dos Ministérios. Presidência da República. Retrieved on January 10, 2022, from <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064>

Mobiliza (2020). Impacto da COVID-19 nas OSCs brasileiras: da resposta imediata à resiliência (sumário executivo). Whitepaper. Retrieved on January 10, 2022, from <https://sinapse.gife.org.br/download/impacto-da-covid-19-nas-osc-brasileiras-da-resposta-imediata-a-resiliencia-sumario-executivo>

NDTV. (2022). *Retract Anti-Vaccine Remarks, Please: Brazil's Health Agency To Bolsonaro*. Reuters. Retrieved on January 10, 2022, from <https://www.ndtv.com/world-news/jair-bolsonaro-brazil-coronavirus-brazil-covid-retract-vaccine-remarks-please-brazils-health-agency-to-jair-bolsonaro-2698654>

Ochab, M. (2028). Cyberprzeżerzeń jako środowisko społeczeństwa obywatelskiego w Brazylii, [Cyberspace as an Environment for Civil Society Activity in Brazil]. *Teka of Political Science and International Relations – OL PAN/UMCS*, 2018, 13/2, pp. 187–203, DOI: 10.17951/teka.2018.13.2.187-203

OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde). (2021). *OPAS pede uma resposta unida à COVID-19 nas Américas*. Retrieved on January 10, 2022, from <https://www.paho.org/pt/noticias/30-9-2021-opas-pede-uma-resposta-unida-covid-19-nas-americas>. 30 Set 2021

OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde). (2022). *Com 14 países que ainda não vacinaram 40% de sua população, Américas continuam sendo região mais desigual do mundo na luta contra COVID-19*. Retrieved on February 2, 2022, from <https://www.paho.org/pt/>

noticias/2-2-2022-com-14-paises-que-ainda-nao-vacinaram-40-sua-populacao-americas-continuum-sendo

Poder 360. (2021). Oposição apresenta “superpedido” de impeachment de Bolsonaro. Retrieved on February 2, 2022, from https://static.poder360.com.br/2021/06/superpedido-impeachment-30.jun_.2021.pdf

Schreiber, M. (2020). Bolsonaro modera o tom e prega “união” em pronunciamento nacional sobre coronavírus. BBC News Brasil, Retrieved on February 2, 2022, from <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52115261>

UN (United Nations). (2012). Resolution 66/290. The follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome. Retrieved on January 10, 2022, from <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/GA%20Resolutions%20and%20Debate%20Summaries/GA%20Resolutions.pdf>

Valor Económico. (2021). Eleições 2022: Jair Bolsonaro. Retrieved on January 10, 2022, from <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/12/23/eleicoes-2022-jair-bolsonaro.ghtml>

Vasques, E. (2021). Organizações da Sociedade Civil criam estratégias para manter ajuda durante a pandemia. *Diário do Comércio*, Retrieved on January 10, 2022, from <https://diariodocomercio.com.br/economia/organizacoes-da-sociedade-civil-criam-estrategias-para-manter-ajuda-durante-a-pandemia/>

Wygnański, J. (2020). *Organizacje wobec pandemii. Jakub Wygnański: Pedagogika potopu*. Retrieved on January 10, 2022, from <https://publicystyka.ngo.pl/pod-lupa-organizacje-wobec-pandemii-jakub-wygnanski-pedagogika-potopu-wywiad>

Public Security Policy in El Salvador During the Presidency of Nayib Bukele (2017–2019)

Política de seguridad pública en El Salvador durante la presidencia de Nayib Bukele (2019–2021)

*Michał Stelmach**

DEPARTMENT OF LATIN AMERICAN AND COMPARATIVE STUDIES
FACULTY OF INTERNATIONAL AND POLITICAL STUDIES
UNIVERSITY OF ŁÓDŹ
ŁÓDŹ, POLAND
michal.stelmach@uni.lodz.pl
orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5857-6262>

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the public security policy of President Nayib Bukele in the years 2019–2021. The main objective of the author is to present the guidelines of the President's plan to fight crime as well as to analyze the measures taken and assess their effectiveness in comparison with the public security strategies implemented by his predecessors in the period from 2003 to 2019. The article consists of three parts. In the first, the author synthetically characterizes gangs as the major threat to public security in El Salvador. In the second, he outlines the public security policy in El Salvador from 2003 to 2019. He focuses on the changing perception of threats and changes in the law, as well as the mechanisms and consequences of the security militarization process. In the third part of the text, the author analyzes President Bukele's plan to fight the maras, both in terms of his declared statements and on a practical level. He focuses on identifying and exposing the changes and continuity in the public security policy implemented in El Salvador since 2003.

KEYWORDS: *policy, public safety, crime, maras, El Salvador.*

* Ph.D. in Political Science, specializing in Latin American Studies. Adjunct in the Department of Latin American and Comparative Studies in the Faculty of International and Political Studies at University of Lodz. His research focuses on crime and public security policy in Latin American countries, the role and position of armed forces and police in periods of dictatorships, ethnic conflicts and transformations in Latin America and the new forms of militarism and a political activity of servicemen in Latin American countries in the 21st century.

RESUMEN

El propósito de este artículo es analizar la política de seguridad pública del presidente Nayib Bukele en los años 2019–2021. El objetivo principal del autor es presentar los ejes del plan del presidente en materia de lucha contra la delincuencia, así como analizar las medidas adoptadas y evaluar su eficacia en comparación con las estrategias de seguridad pública implementadas por sus predecesores en el período 2003–2019. El artículo consta de tres partes. En la primera, el autor caracteriza sintéticamente a las pandillas como la principal amenaza a la seguridad pública en El Salvador. En la segunda, describe la política de seguridad pública en El Salvador desde 2003 hasta 2019. Se centra en la percepción cambiante de las amenazas y los cambios en la ley, así como en los mecanismos y consecuencias del proceso de militarización de la seguridad. En la tercera parte del texto, el autor analiza el plan de lucha contra las maras propuesto por el presidente Bukele, tanto en sus declaraciones como a nivel práctico. El autor se centra en identificar y exponer los cambios y la continuidad de la política de seguridad pública implementada en El Salvador desde 2003.

PALABRAS CLAVE: *política, seguridad ciudadana, delincuencia, maras, El Salvador.*

Introduction

For decades, El Salvador has been one of the most dangerous countries in the world. Since the signing of the Peace Accords in 1992, the country has essentially been functioning under conditions of endemic criminal violence, manifested primarily in the appalling number of homicides committed each year. Although the intensity of violence in the post-war period has fluctuated – there have been short periods of relative calm and longer periods of particularly intense violence –, for years El Salvador has topped the rankings of the most dangerous countries in the world, and the capital, San Salvador, has been among the most dangerous cities in the world. The high level of violence in the last decade of the 20th century and the 21st century, which constantly devastates society, the state, and the economy, is primarily the result of the activity and rivalry of criminal organizations – gangs called *maras*, as well as the violent confrontation between gangs and successive governments, which for nearly 30 years have consistently pursued extremely repressive strategies based on armed forces as part of their public security policy.

In 1992, the end of the civil war created an opportunity to redefine the doctrine and concept of security as well as the roles of various institutions responsible for its maintenance. In times of democracy and peace, public security is defined in terms of “citizen security” (*seguridad ciudadana*) understood as the protection of the lives and physical integrity as well as the property of all citizens from crime with the help of available institutions and means while respecting human rights. The Peace Accords and the constitution clearly separated public security from defense and national security, placing both spheres

under separate civilian ministries. At present, the ministry responsible for combating crime and reducing violence is the Ministry of Justice and Public Security (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública), to which the National Civil Police (Policía Nacional Civil) reports. The mission of the armed forces, which report to the Ministry of National Defense (Ministerio de la Defensa Nacional), has been restricted to tasks related to the defense of sovereignty and territorial integrity. Politicians, aware of the inefficiencies of the newly created civilian police force, have established mechanisms that allow the use of the armed forces in the area of security and public order in exceptional situations as a temporary and emergency measure. In a continuous security crisis, the temporary measures quickly turned into permanent ones.

The purpose of this article is to analyze the public security policy of President Nayib Bukele in the years 2019–2021. The main objective of the author is to present the guidelines of the President's plan to fight crime as well as to analyze the measures taken and assess their effectiveness in comparison with the public security strategies implemented by his predecessors in the period from 2003 to 2019. To examine public security policy in El Salvador after 2019, the author formulates two research hypotheses: 1) the public security policy implemented from 2019 onwards by President Bukele, contrary to the declared changes, is in line with the previous model of combating crime in El Salvador – it remains highly militarized and is based on state terror legalized by the authorities; 2) the decrease in the homicide rate in El Salvador in 2020 is not a direct consequence of the implemented security policy, despite what the authorities claim, but is rather a consequence of the gangs' decisions to temporarily reduce violence.

Nayib Bukele's strategy to combat gangs will be presented against a broader historical and political background and inserted into an analysis of post-war public security policy in El Salvador. The article consists of three parts. In the first, the author synthetically characterizes gangs as the major threat to public security in El Salvador. In the second, he outlines the public security policy in this country from 2003 to 2019. He focuses on the changing perception of threats and changes in the law, as well as the mechanisms and consequences of the security militarization process during the presidential administrations stemming from the Nationalist Republican Alliance (Alianza Republicana Nacionalista, ARENA) and the Farabundo Martí National Liberation Front (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN). In the third part of the text, the author analyzes President Nayib Bukele's plan to fight the *maras*, both in terms of his declared statements and on a practical level. He focuses on identifying and exposing the changes and continuity in the public security policy implemented in El Salvador since 2003.

Nayib Bukele became president of El Salvador in June 2019, which means that he is now halfway through his term. On this occasion, it is worth taking a look at the actions he has undertaken in the sphere of public security policy to confront his electoral declarations with the political practice, as well as to

estimate the benefits and drawbacks resulting from the implementation of the security plan. The topic addressed in the article is extremely recent, so there is basically no academic research analyzing the public security policy in El Salvador after 2019. The article can therefore fill the knowledge gap on this subject. On the other hand, there is rich scholarly literature on public security policy in Central America and El Salvador up to 2018. A significant number of resources focus on the militarization of public security in the states of the region, including El Salvador in the post-war period, security system reforms with a particular focus on changes in the police force, the issue of penal populism, and human rights in the context of security. This article reviews relevant literature, revealing the trends and specificities of public security policy in El Salvador between 1992 and 2018, and uses rich source material such as reports produced by non-governmental organizations and think tanks, as well as press publications containing contributions from experts and politicians.

Gangs as a major security threat in El Salvador

In El Salvador (but also in Honduras and Guatemala) high rates of crime and criminal violence, mainly homicides, are usually explained by the growing activity and rivalry of gangs. Gangs, better known as *maras*, are criminal groups of young people, usually aged 5 to 35, sharing a common identity manifested through name, symbols (tattoos, clothing, graffiti), and rituals, who seize control over a particular territory and jointly perform acts prohibited by law (García Bravo, 2013, p. 12; Klein, Weerman & Thornbery, 2006, p. 418; Goubaud, 2008, p. 36). It has been estimated that as many as 100,000 people were active in the ranks of these organizations in Central America in the second decade of the 21st century, between 30,000 and 60,000 of them in El Salvador alone, a figure representing between 0.5 and 1 percent of the population (Munaiz, 2013; García, 2021). Police data from 2015 report exactly 35,646 *pandilleros*. An additional 500 thousand or so are assumed to have some degree of affiliation with gangs (family members and sympathizers) (Martínez-Reyes & Navarro-Pérez, 2019, pp. 4–5).

Without delving too deeply into the subject of *maras*, which may constitute a separate research problem, it is worthwhile to highlight several interrelated factors that act as catalysts for the development of criminal organizations of this type in El Salvador (and Central America as a whole): unemployment and poverty, social inequality, exclusion, unequal access to education, and easy access to weapons (Rodgers, Muggah & Stevenson, 2009, p. 5). Among the external factors accelerating the growth and radicalization of Central American gangs, the mass deportation of criminals from the United States to their countries of origin should be pointed out first and foremost. Between 1998 and 2010, under the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, 9,700 Salvadorans convicted in the United States, members of the

California gangs MS-13 and Barrio 18, returned to the country, a situation for which the vulnerable Salvadoran state was not prepared (Rodgers, Muggah & Stevenson, 2009, pp. 7–8).

Many gangs are operating in El Salvador, but two are certainly considered the most prominent: Mara Salvatrucha (MS-13) and Barrio 18. Other criminal groups, such as Mara Máquina, Mao-Mao, and Mirada Locos are much less organized, have no national presence, and are definitely less powerful. The two main gangs operating in El Salvador have a network organizational structure that is based, in the case of MS-13, on 96 *programas* made up of about 360 *clicas*, and in the case of Barrio 18, on about 35 *tribus* made up of about 200 *clicas* (Martínez-Reyes & Navarro-Pérez, 2019, p. 5; Farah & Babineau, 2017, p. 59; Dudley, 2015). Their main source of livelihood comes from the tributes that must be paid by all residents and those working in the neighborhood controlled by a given gang, as well as fees for contract killings and money from the sale of weapons and drugs. By taking control of large areas in the cities and provinces (today it covers about 81% of the country's territory), terrorizing the population through extortion and assassinations, arson of public transportation, as well as by carrying out premeditated assassinations of state officials – police officers, military officers and prosecutors, gangs generate insecurity and a state of the constant threat that significantly affects the living conditions of citizens, while simultaneously challenging the internal security system (Martínez-Reyes, A., Navarro-Pérez, 2021, p. 132).

Public security policies during the ARENA and FMLN governments

After 1992, i.e. after the end of the internal armed conflict, all successive Salvadoran presidents, representing both the right-wing ARENA and the left-wing FMLN, pursued a public security policy that can be described as a “hardline policy” underpinned by penal populism, characterized by mass arrests, harsher punishments for gang members as well as the systematic militarization of the security system and legitimization of unlawful operations carried out by police institutions and the armed forces.

Analyzing the public security policy in El Salvador in the 1990s and the first two decades of the 21st century, one can conclude that it was created mainly based on public opinion expectations. A. Martínez-Reyes and J. Navarro-Pérez point out that in weak states with a serious degree of dysfunctionality, the electoral calendar is an important factor that influences the final form of public policy (2019, p. 3). Public policy in such states is no longer formulated by experts, following consultations with different communities and specialists, instead, it is created at rallies, under the demands of an agitated public, under the influence of emotions, and on the basis of expressive speeches by political leaders. Anthony Bottoms argues that political elites in Latin Ameri-

can countries have succumbed to public expectations and adopted a populist attitude toward penal policy. He refers to this as “penal populism” (De la Torre & Álvarez, 2011, p. 42). This means that politicians introduce solutions in the field of public security policy that primarily gain them popularity and votes in elections, but do not necessarily serve to effectively solve the problem and actually increase the level of security.

Penal populism in El Salvador appeared in several ways and at different stages of security policy and strategy making. First of all, it was strongly present in media and political discourse, especially during periods of electoral campaigns. The correct diagnosis of the factors that generate crime and the proper identification and prioritization of threats are fundamental to the quality and effectiveness of public security policies. In El Salvador, the enemy and the image of security threats have been largely created by political elites. A perfect illustration of this phenomenon is the activity of presidents Flores and Saca, who managed to create and impose on society the discourse of “one enemy” and personify all threats in the person of the *pandillero*, whose characteristic appearance (clothing, tattoos) made it easy to point out and stigmatize. Politicians began to use war metaphors in public speeches, and the media eagerly picked up on them. In newspaper articles, *mareros* were compared by politicians, journalists, and commentators to “garbage that should be thrown in the trash,” or a “cancer” that affects society and that must be removed, even if “it involves removing some healthy tissue.” (Marroquín Parducci, 2007). Politicians called explicitly for a “war against crime” and called for a “fight against gangs,” advocating radical action. They attributed most of the homicides – 75% – committed in El Salvador to the *maras*, which was not true, since even official police statistics held the gangs responsible for 30.6% of homicides, and according to data presented by forensic centers, the responsibility of the gangs for homicides was even lower at the time, hovering around 10% (Aguilar, 2019, p. 24). Politicians deftly attributed brutal murders of women (decapitations) to the *mareros*, creating a sense of even greater danger in society. It is worth noting that President Flores initiated the hardline policy in 2003, exactly one year before the end of his term, in order to increase ARENA’s chances of winning the upcoming elections, after his party’s defeat in the 2003 parliamentary and regional elections. The distortion of the real picture certainly influenced public perception of threats and translated into greater support for hardline policies. This is amply demonstrated by public opinion polls. In 2002, 2003 and 2004, for Salvadorans the main problem was not gangs but unemployment (25.9%, 21.6%, 25.8% respectively). In a very short period of time, the ARENA party managed to place gangs at the center of the public debate and portray them as the main threat to public safety in El Salvador. In 2005, it was gangs that became the biggest problem for Salvadorans (25.5%), pushing unemployment to second place (17.6%) (Martínez-Reyes & Navarro-Pérez, 2021, p. 133).

The ideas put forward by the governments of Francisco Flores and Antonio Saca were widely criticized by the opposing FMLN as populist, based on

extralegal actions, and carrying a serious risk of human rights violations. In the 2009 campaign, the FMLN candidate and future president Mauricio Funes, correctly perceiving the social discontent resulting from the ineffectiveness of the hardline policy (an increase in homicides), announced a new approach to the problem. The policy was to be more coherent and include, in addition to repression, control, and prevention, also elements of reintegration and rehabilitation as well as legal changes. In 2010, the party even submitted an official document outlining the new security policy, which differed from previous public security strategies. Nevertheless, soon afterwards President Mauricio Funes, faced with an increase in crime due to the worsening economic crisis and under pressure from the public demanding decisive action against gangs, decided to implement military solutions with a strongly repressive character.

The battle against gangs required those in power to develop a strategy and enact appropriate laws to legitimize the toughening of measures and militarization of security. President Francisco Flores announced the *Mano Dura* Plan, the first explicit strategy to combat gangs. The foundation of the plan was a special law proposed by the president and passed by the Legislative Assembly in 2003, the *Ley Antimaras*, which outlined the course of changes in the law. Although the law was declared unconstitutional by the Supreme Court in 2004 (49 articles were found to be flawed), it was not until the day after its formal expiration (the law was in effect for 180 days) (De la Torre & Álvarez, 2011, p. 44; Aguilar, 2019, p. 15; Jütersonke, Muggah & Rodgers, 2009, p. 383). It is significant that on the same day, the President presented and carried through the parliament a new anti-crime bill, the *Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales*, which many specialists, lawyers, and human rights defenders also considered contrary to the Basic Law (in fact, the provisions differed little from the previous version) and even more socially harmful. The laws became the basis for amendments to the Criminal Codes (over 40). These included criminalizing mere gang membership, increasing punishment for particular types of crimes, and lowering the age limit for criminal responsibility. In addition, they legalized the mass arrests of *pandilleros*, which for several years formed the core of public security policy in El Salvador (De la Torre & Álvarez, 2011, pp. 44–46).

On September 30, 2004, President Antonio Saca announced *Plan Súper Mano Dura*, which had three components: control, prevention, and rehabilitation. Prevention (“*Mano Amiga*”) and rehabilitation (“*Mano Extendida*”) programs were included by the government in the official crime-fighting program after consultations with NGOs, which questioned and challenged the effectiveness of programs based solely on violence. Nonetheless, the authorities, firstly, did not take into account most of the demands made by various groups, and secondly, used the programs mainly in political discourse, while in practice the greatest importance was still attributed to police operations involving the identification and mass arrests of *pandilleros* (operation “*Iron Fist*”). Between October 2004 and August 2005, 14,601 detentions were made,

and as many as 40,000 people were arrested in 2006 (Aguilar, 2019, p. 18). Yet, this policy proved highly ineffective, if not counter-effective, despite the large sums of money and the engagement of enormous forces. Throughout the period of Plan Súper Mano Dura, only less than 30% of detainees were brought to justice (Aguilar, 2019, p. 17). Even when trials did occur, gang members were usually released because the manner in which they were arrested and processed violated their rights to a fair trial. On the other hand, such a large number of detentions in a short time led to paralysis of the judicial system and the overcrowding of prisons, which became a new center for *maras* activity. In addition, as an unintended consequence of the policy, gangs evolved and radicalized, quickly adapting to the authorities' policies. Gangs modified their recruitment system, members changed their apparel and disguised their tattoos, so that they would not be easily identified by the police and military. MS-13 and Barrio 18 entered new territories, extortion increased, and the homicide rate rose dramatically from 36 in 2003 to 64 per 100,000 in 2006 (Aguilar, 2019, p. 18). The ineffective Súper Mano Dura plan was therefore discreetly withdrawn in mid-2006. President Funes continued repressive policies in the first years of his term under the Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, and Estrategia Nacional de Prevención Violencia. The confrontation with gangs was justified by the arson of a bus by the *maras* in June 2010, in which 12 people were burnt. In October 2010, the Legislative Assembly passed the Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal (Decree 458). The law outlawed gangs and death squads (Sombra Negra), prohibited their existence, funding, and support, and created a legal basis for prosecuting individuals (including politicians) who financed and collaborated with gangs (Decreto No. 458, 2010). The introduction of the new laws was accompanied by further militarization of security (the military took over the leadership of the Justice and Security Ministry and the police) and a high level of repression. The FMLN's new security policy did not produce the intended results. As many as 12,000 homicides were recorded between 2009 and 2012. Unexpectedly, in 2012, the number of killings dropped dramatically from 14 to 5 per day (Martínez Reyes & Navarro Pérez, 2021, p. 135). The government argued that this was the result of a hardline policy. However, as journalists from the daily *El Faro* revealed, the drop in homicides was the result of a simultaneously pursued "policy of peace" ("Tregua entre pandillas"), initiated by the Minister of Defense and Justice and Security, General David Munguía Payés, and carried out with the support of the Catholic Church (the chief chaplain of the army and police, Monsignor Fabio Colindres, was an intermediary in the talks). As part of a negotiated agreement between MS-13 and Barrio 18, the gangs, in exchange for transferring 30 leaders to lower-security prisons, pledged to cease fire, create "violence-free zones," and stop recruiting on school premises (Glenda Tager & Aguilar Umaña, 2013, pp. 9–10). The idea of negotiating with criminal organizations proved ill-fated for several reasons. First, they created an opportunity

for permanent contact between politicians and criminals, and the lack of control mechanisms fostered corruption. Second, criminal organizations used the truce to strengthen their structures and capacities. Third, after a temporary decline, the number of killings and attacks on police officers began to rise sharply as early as the end of 2012, demonstrating the ineffectiveness of this policy in the long term. The secret agreements made with gangs were never accepted by the public, who considered them anti-democratic and unjust actions.

When taking power in 2014, Salvador Sánchez Cerén (FMLN) strongly distanced himself from the “politics of peace” and announced a “direct confrontation” with gangs. At the same time, he called for a reduction in militarization and an increased role for preventive programs. In announcing the “Salvador Adelante” program and Plan El Salvador Seguro PEES, he emphasized the preventive dimension of security policy. However, due to a confluence of several factors and events, the president very quickly returned to repressive measures. First, gang attacks on state officials have increased since the beginning of his term in 2014, with the police reporting 39 killings of police officers in 2014 (3 times more than in 2013) and killings of as many as 63 police officers and 24 soldiers, 6 guards and prison guards, and 1 prosecutor in 2015 (Aguilar, 2019, pp. 56–57). Second, the number of homicides increased dramatically. The most tragic year in terms of homicides was 2015, when 6,650 homicides were registered, resulting in a rate of 105.44 homicides per 100,000 inhabitants, which in turn represented more than 35% of the homicides committed in all of Latin America (Gagne, 2016). Third, the president had to deal with growing opposition within his cabinet. All of this caused President Cerén to backtrack on his proposals and declare total war on the gangs. In August 2015, the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice ruled that organized crime groups such as MS-13 and Barrio 18 fall within the legal definition of a terrorist group. The ruling allowed the government to use the 2006 Ley Especial Contra Actos de Terrorismo to prosecute gang members for terrorist activities such as setting buses on fire, killing security force officers, taking control of parts of urban territories, and using violence against schoolchildren, among others. The anti-terrorism law increased prison sentences for gang members (10–12 years) and leaders (10–15 years) as well as for those who commit offences against health and life or the freedom and security of public officials (40–60 years) (Decreto No. 108, 2006). As part of the Medidas Extraordinarias de Seguridad, the government amended the law to allow to transfer all prisoners accused of involvement in attacks on police officers and public officials to maximum security prisons without the knowledge or approval of the court. In the first quarter of 2015, 97 *pandilleros* were transferred to Centro Penal de Zacatecoluca. Additionally, other emergency measures were implemented in prisons, including restricting detainees’ access to outdoor activities and light (Plan Nemesis) (Aguilar, 2019, p. 57). In March 2016, when *maras* released footage of a massacre at one of the plantations (killing

11 workers), discussions resurfaced in El Salvador about reinstating the death penalty, imposing a state of emergency, and applying emergency measures against *pandillas*. The government, giving in to public discontent, began to pursue a strategy aimed at the physical elimination of threats and toughened the law once again. The catalog of crimes was expanded by introducing new categories so that *mareros* could be punished more easily. On the other hand, efforts were made to provide greater security for the officers of the security and justice organs. Concealing the identity of those involved in the process created ideal conditions for impunity (Aguilar, 2019, pp. 59–60).

Public security policy from 1992 to 2019 was heavily militarized. The process of militarization of the fight against crime began immediately after the civil war, contrary to the provisions of the Peace Accords, which unambiguously separated public security from national security (Article 159, Constitución de la República de El Salvador, 1983). During the period of transition, the heavily militarized Cuerpos de Seguridad Pública, which included the Guardia Nacional, Policía de Hacienda, and Policía Nacional, were dissolved. The Policía Nacional Civil was established in their place as the sole institution responsible for public security. The role of the armed forces was also redefined. Their main task was to be the defense of sovereignty and territorial integrity against external threats of a military nature (Article 212, Constitución de la República de El Salvador, 1983). However, both the Peace Accords and the constitution left the door open for military involvement in matters of public security, giving the president the option of using the armed forces in exceptional situations when ordinary means for maintaining domestic peace and public security have been exhausted (art. 168, p. 12, Constitución de la República de El Salvador, 1983). The involvement of the military in the area of public security was intended to be temporary, but it quickly turned into a permanent measure, thwarting the achievements of the peace process and democratization.

Over the years, both the number of soldiers directed to fight crime and the scope of use of the armed forces (tasks and functions) changed. Initially, between 1992 and 2002, the role of the military was limited solely to supporting police patrols as part of the so-called *patrullas conjuntas* on city streets and in the provinces (Plan Grano de Oro – 1992, Plan Vigilante – 1993). In 1995, the Plan Guardianes established special police-military units that operated mainly in the provinces (Grupos de Tarea Conjunta). Due to the inefficiency of the Policía Nacional Civil, the military's involvement in operations strictly related to the police was continually prolonged (Amaya Cobar, 2012, pp. 75–76). Between 2003 and 2006, the role of the military, which took an active part in police interventions, increased. However, between 2003 and 2006, the military took an active part in police interventions. Soldiers detained gang members on the territory of municipalities that had been identified as an area of particular activity of the *pandillas* (initially in 18, later in 39 municipalities). Detentions under the “Iron Fist” campaign, carried out under the Antimaras Ley, were performed by specially created Grupos de Tarea Antipandillas (GTA)

[there were as many as 333 such groups], consisting mostly of soldiers (Aguilar, 2017, p. 537). Every year more and more soldiers were assigned to public security tasks. In 2006, only 897 soldiers performed police tasks; a year later, there were already 1,432 of them, and by 2008, 1,975 (Aguilar, 2017, p. 542).

During the period 2009–2014, the process of militarization of security progressed. Between September 2009 and March 2014, seven executive decrees and one legislative decree were adopted to sanction a gradual increase in military participation in the field of public security (“militarization by decree”), both quantitatively and qualitatively. In 2009, 6,500 soldiers participated in public security operations and with each successive year the quota was increased, reaching 8,200 soldiers in 2010 and 2011 and as many as 11,200 soldiers in 2014 (Aguilar, 2017, p. 542). Interestingly, the last decree to increase the quota was issued by President Funes a few months before he stepped down. President Salvador Sánchez Cerén reduced the number of military personnel involved in public security to 7,900 in the second half of 2014. The number of soldiers performing police tasks was significantly reduced only during the government’s “policy of peace with gangs” in 2012–2013, when it came to 6,300 and 6,200 military personnel, respectively (Aguilar, 2017, p. 542). The scope of the armed forces’ tasks was also increased; the military became *de facto* police officers. Under Decreto Ejecutivo 70, the special task forces (Fuerzas de Tarea), composed exclusively of military personnel, were formed to perform police tasks, including the identification of citizens, making arrests, confiscating drugs and weapons, and inspecting vehicles. The government directed 1,000 soldiers to patrol the borders, in particular, to secure 62 blind spots in the border areas to combat the smuggling of goods, weapons, drugs, and people (Operational Plan Sumpul). In addition, the militarization of the penitentiary system began. 1,500 military personnel were assigned to 11 prisons. In the following years, the military took control of more penitentiary institutions (18 prisons) and appeared in 3 juvenile correctional institutions (San Carlos Operational Plan) (Aguilar, 2019, p. 40, pp. 61–62).

In 2015, Defense Minister Gen. David Payes enlisted 1,000 military reservists to support the police in the fight against gangs. The reservists joined nearly 8,000 soldiers who were already performing police tasks and patrolling city streets. In the midst of a direct confrontation with gangs, after 2015, the creation of new units began: an elite anti-gang unit within the police, 3 rapid response battalions within the army, and the Fuerzas Especiales de Reacción El Salvador, composed of 600 soldiers and 400 police officers who were deployed to fight gangs in rural areas. An elite force of 200 anti-terrorists and 200 commandos was also created and equipped with heavy weapons – tanks, assault weapons, and helicopters. In addition, the Rapid Reaction Battalions (BIRI), which had been disbanded under the Peace Accords due to numerous human rights violations during the civil war (“batalliones de limpieza”), were reconstituted. The government had also planned to establish citizen support committees to be coordinated by the police but given the negative connota-

tions of the self-defense units that existed during the civil war, it abandoned this idea (Aguilar, 2019, p. 580).

From the beginning, police-military operations implemented under the hardline policy have been accompanied by unlawful violence by police and military officers. State terror intensified after 2012. As many as 94 massacres were reported in El Salvador between 2012 and 2014. In 2015, there were 109 multiple killings resulting in more than 400 deaths (Morales & Rosales, 2016). Between June 2014 and May 2015, the office of the Human Rights Prosecutor in El Salvador (PDDH), David Morales, received 2,202 reports of human rights violations. In 92% of cases, they denounced the actions of the police, military, and other institutions responsible for providing security (Lochmuller, 2015). Most were about abuse, intimidation, searches, and arbitrary detentions, but there were also cases of torture and arbitrary executions. In the following years, the situation deteriorated. Between 2014 and 2018, 116 people were killed in extrajudicial killings. 93% of the victims died by gunshot. 77% of executions were carried out in rural areas. 94.1% of the victims were male, usually aged between 18 and 24. Twenty-eight of the victims were under the age of 17. Among the victims, there were children as young as 13–14 years old. Over 36% of the executions were in the form of massacres, meaning that at least 5 people were killed at a time. The impunity is shocking. Of the 48 cases, only 19 have gone to trial, and barely 2 have resulted in police officers being convicted. All of these cases took place during the government of President Ceren (BBC News Mundo, 2019a).

New Ideas and old practices. Public security policies beyond 2019

The 2019 presidential election was unexpectedly won by 38-year-old Nayib Bukele, the politician leading a new political force in El Salvador, Nuevas Ideas. By winning more than 53.1% of the votes in the first round of the elections, Bukele became the youngest president in the country's history and one of the youngest in the entire Latin American region (BBC News Mundo, 2019b). More significant, however, is the fact that with his victory he broke the duopoly of ARENA and the FMLN on the exercise of power in the country.

Although during the electoral campaign Nayib Bukele presented himself as an outsider, a politician coming from beyond the traditional elites and establishment, leading a new political formation, it is worth noting that he was already an experienced politician, well established in the structures of the traditional parties. Nayib Bukele began his political career in 2012 when, as a candidate of the FMLN, he won the election for mayor of Nuevo Cuscatlán and in 2015 for mayor of the country's capital city, San Salvador. In 2017, Bukele was expelled from the party for violating internal rules and creating divisions within the party. In the following years, he and his closest associates

formed a new party, *Nuevas Ideas*, but failed to register it in time for the 2019 elections. He ran for president representing the conservative and nationalist *Gran Alianza por la Unidad Nacional* (GANU), consisting mostly of former ARENA activists. Being a conservative himself regarding worldview issues, Bukele fit well into the party's image. He openly opposed abortion and same-sex relationships (Wolf, 2021, p. 64; Medina Núñez, 2019, pp. 186–187). In the campaign, Bukele skillfully exploited the crisis among the leading traditional political parties, which had been taking turns in power after 1992. The FMLN and ARENA were easy targets for attack. Both parties faced serious problems – they were internally divided and, above all, tainted by numerous corruption scandals. Former presidents were indicted and convicted for corruption. Francisco Flores died while awaiting trial, Antonio Saca was sentenced to prison, and Mauricio Funes fled to Nicaragua (Wolf, 2021, p. 64). Bukele used corruption scandals to blame the two main parties for the dire economic situation, waste of public funds, and lack of security. Using the slogan “pay back what you stole,” he promised transparent and effective governance and the eradication of corruption (The Guardian, 2019; El País, 2019). Above all, however, he focused on security issues.

In the *Nuevas Ideas* election program, considerable importance was attached to the problem of gangs. It drew attention to the influence of gangs on the economy, emphasizing the threats to businesses arising from operating in areas under the control of criminal groups and involving, for example, the obligation to pay tributes. Analyzing the content of the election program it seems that its authors and Nayib Bukele himself correctly diagnosed the country's problems. They emphasized the consequences resulting from the decades-long practice of an exclusionary model of economic development and the weakness of public institutions, pointing to the need for deep reconstruction of both the economic system to ensure a more equitable distribution of income and the reform of state institutions. Moreover, they indicated that the plan for the reconstruction of the country should be developed through consultations with both the public and non-governmental organizations. The state of public security was also correctly diagnosed.

According to the *Cuscatlan Plan*, public security policy was to be based on three pillars: prevention, the fight against crime, and the reintegration of offenders into society. In the area of prevention, Nayib Bukele promised to extend protection to children and juveniles vulnerable to gang recruitment. The state would focus on measures aimed at increasing the prospects and opportunities for young people, thereby eliminating the structural factors that encourage them to join gangs. *Nuevas Ideas* plan was intended to invest in cultural, sports, and educational infrastructure in communities that were most affected by poverty and exclusion. In the fight against crime, Bukele's party planned to modify existing tactics, use new technologies to facilitate investigations, and provide greater protection for the police officers, prosecutors, and judges who conduct them. The priority was to improve working conditions in the police

and armed forces (including wage increases) and to strengthen public security and justice institutions in technological (new equipment) and legal (increased prerogatives) terms. There was also an emphasis on the need to effectively combat corruption, which was to be done with the support of international organizations. On the other hand, social reintegration required actions in the area of rehabilitation and resocialization, as well as an effective inclusion in the social and economic life of the previously excluded sectors, deprived of access to most goods. The measures were to focus on children who had been forcibly incorporated into gangs and the population forced to live in areas controlled by criminal groups. The party promised not to duplicate projects already underway, but only to improve well-functioning programs by streamlining and developing them (Plan Cuscatlan, 2019).

Under Nayib Bukele, El Salvador has ceased to be the most dangerous country in the world. In recent years, the daily number of homicides dropped from 18 in 2015 to 9 in 2018, and to 4 in the first year of Bukele's presidency (Wolf, 2021, p. 67). The year 2020 can be considered the most peaceful year in El Salvador's post-war history, although it should be noted that the restrictions and limitations imposed on access to public information (the police and the attorney general stopped publishing data on the number of homicides) made it difficult to reliably measure the level of violence. In early August 2019, President Bukele announced that July 31 was the first day without a homicide in two years and only the eighth in a span of 19 years (RT, 2019). According to data released by NGOs, the lowest number of homicides – 21 per 100,000 population – was recorded in 2020 (Martínez, 2021). In May 2021, Nayib Bukele and his office celebrated the 40th day without a homicide during his presidency (Gobierno de Presidencia, 2021). The president attributes the drop in the nationwide homicide rate to *Plan de Control Territorial*. The success of this propaganda is reflected in the fact that 72% of Salvadorans surveyed believe that President Bukele's policies have contributed to the decrease in crime and homicide rates (Wolf, 2021, p. 68). Interestingly, this is not confirmed by the surveys conducted in the municipalities included in the plan. In fact, it appears that in some of them there was no decrease in the number of homicides, while in cities that were not included in the plan, such decreases occurred (Wolf, 2021, p. 68). Moreover, it is worth noting that the level of violence has not been stabilized, and its intensity fluctuates. There are days without a single homicide, and shortly afterward there is an explosion of violence such as during the long April weekend in 2021 when as many as 77 homicides were committed (Human Rights Watch, 2020).

Nayib Bukele announced the Plan de Control Territorial on Twitter. Interestingly, there is no official document, or at least it has not been made public, with the objectives, strategy, and measures of the security policy, as was the case under the previous governments. The government, claiming that revealing its details could make it difficult if not impossible to implement the plan, has kept 90% of it classified, making public only rudimentary information,

generally favorable to the administration (ARPAS, 2020). However, from the communications sent to the public via social media, it is possible to identify three key areas of the new security policy, namely: 1) taking control over the centers of major cities, 2) cutting off gangs from proceeds, and 3) regaining control over prisons.

The plan was to be executed in seven phases. So far, only three have been implemented. Phase one, which consists of the authorities retaking control of gang-controlled territories, began just days after the president took office, in June 2019. It is being implemented in 12 of the 262 municipalities that make up the republic (San Salvador, Mejicanos, Apopa, Soyapango, Ilopango, San Martín, Santa Tecla, Colón, San Marcos, Ciudad Delgado, San Miguel y Santa Ana). It entails an increased military and police presence in the city centers where the greatest number of crimes are committed, and the installation of video surveillance to facilitate the detection of offenders. A total of 2,500 policemen and 3,000 soldiers are deployed to help prevent crimes and impede gangs from getting money. The municipalities have not been randomly selected. The Minister of Public Security, Rogelio Rivas, stated that increased police and military forces have been directed to the historical centers of those municipalities where gangs make the most profits. On July 2, 2019, phase 2, which has been named “Oportunidad,” was launched. Its core consists of social programs in education, culture, art, sports, and health. They include scholarships, temporary housing, and job opportunities. All of these programs have been targeted at youth living in high-risk conditions, and vulnerable to gang recruitment. The total cost of implementing this phase has been estimated at \$158 million (\$91 million will be funded by the Bank of Central America). At the end of July, the president announced the transition to phase 3 called “Modernización,” which aims to strengthen the police and armed forces with the latest equipment (Fuertes Alfonso, 2020, pp. 24–27). Here, however, the president encountered a major obstacle in the parliament. It appeared that without a majority in the Legislative Assembly, it was going to be very difficult for him to gain support for the new spending. In February 2020, Bukele petitioned the parliament to authorize a 109 million loan from the Central American Bank for Economic Integration to finance spending on modernization. On that day, Bukele arrived at the parliament accompanied by the police and the army, triggering a major constitutional crisis. Politicians accused the president of attempting a coup and demanded his resignation. The president, with the support of the armed forces, *de facto* occupied parliament and called on citizens to revolt against the legislature. The Supreme Court barred Bukele from unlawfully using the armed forces and police (Salinas Maldonado, 2020). Interestingly, and to some extent surprisingly, the public supported the president’s unlawful actions. Following these events, the support for the president slightly declined, but it still remained very high, above 80% (Wolf, 2021, p. 64).

The period of Nayib Bukele’s presidency has been marked by further militarization of public security. In his first year in office, the Bukele administra-

tion took an important step towards military conscription and significantly increased the budget of the defense ministry. It is noteworthy that at the same time, the president did not take steps toward professionalizing the police. Instead, he encouraged police officers to use legitimized violence when they or citizens were threatened, which was met with considerable opposition from human rights activists. In February 2021, the Salvadoran government extended the armed forces' public security tasks by one year, until the end of December 2021. Executive Decree No. 46 stipulates that the military will support the police in "operations to maintain internal peace, tranquility, and public security" (López, 2021). The military may participate in so-called joint patrols to prevent crime, make arrests, and take part in disarming organized and petty crime structures throughout the country. The decree issued by President Bukele stipulates that the armed forces will provide border protection as well as the security of prisons and educational centers. Under President Bukele, 10,000 soldiers (out of an army of more than 20,200 soldiers) perform tasks in the area of public security, of which more than half – 5040 – are involved in activities undertaken under the Territorial Control Plan (Agencia EFE, 2021; Marroqín, & Velásquez, 2019).

President Bukele also continues his policy of tightening and easing prison sanctions depending on the escalation of violence. Following a spike in killings in April 2020 (77 people were killed between April 24 and 27, 2020), the president introduced radical new measures in prisons, arguing that the orders were issued from prisons. The emergency measures included imposing phone signal blocking, banning visitors, locking prisoners in cells, and ending segregation of members of rival gangs, which raised fears of riots and escalating violence in prisons. The president's staff flooded social media with photos of inmates dressed only in briefs and masks, sitting one next to the other in prison corridors, with no distance between them, which was particularly outrageous at a time of ongoing pandemic (Wolf, 2021, p. 68). It is significant that this demonstration of repressive measures was received very positively by the public, accustomed to tough policies.

Bukele also repeats the mistake of his predecessors by negotiating secretly with gangs although it is prohibited by law. In 2015, after gangs were declared terrorist organizations and the ban on cooperation with them was implemented, then Bukele condemned ARENA and the FMLN for holding secret talks, as well as paying gangs during the 2014 electoral campaigns to win votes in particular districts. He publicly stated that he would not negotiate with the gangs so as not to legitimize them. However, the daily *El Faro* published an article revealing prison records clearly proving that politicians from the present ruling camp held a series of meetings with MS-13 and Barrio 18 leaders held in prisons, the purpose of which was to bring down violence and homicide rates in exchange for lenient treatment and privileges for gang members in prison (Martínez, Martínez, Arauz, & Lemus, 2020). Such a scenario cannot be ruled out, given that, as *El Faro* journalists also revealed at one time, the

president held talks with the maras when he served as mayor of the capital. As mayor of San Salvador, Bukele negotiated an agreement with the gangs so that they would not boycott his flagship project to modernize the capital's historic center. He offered the gangs privileges in the form of well-paid jobs and the installation of market stalls in prime locations. His associates also paid gang salaries to gain support in the 2015 local elections (Wolf, 2021, p. 68). It is reasonable to speculate that he is now using the connections he made during his time as a capital city administrator. While this is only speculation, there is much to suggest that despite his bellicose rhetoric, the president quickly reached an agreement with MS-13 to reduce the number of killings and support his party in the February 2021 parliamentary elections. In return, the government eased policies in prisons by allowing inmates access to better food, moving overzealous guards, and reversing the decision to desegregate prisoners. It has also suggested that it is open to easing other prison restrictions and changing the law.

Conclusions

After analyzing the public security policies implemented in the period from 2003 to 2019 and comparing them with the policies implemented by Nayib Bukele after 2019, several conclusions emerge. First, all these policies were designed under public pressure and were oriented towards maximizing political gains. Politicians usually proposed simple solutions that were popular with the public, hoping to gain more support in elections. Even if their programs and strategies included constructive elements, such as the need to remodel the system or the necessity to implement rehabilitation and reintegration programs, in practice the option of solving the problems using force prevailed. Secondly, the strategies adopted are for the most part strongly repressive and based mainly on the militarization of security and state terror. Nayib Bukele is following the path laid out by his predecessors – he consistently militarizes the internal security space, giving the armed forces a prominent role in anti-crime operations, thus violating the fundamental provisions of the Peace Accords that allowed presidents to use the armed forces in exceptional circumstances. In El Salvador, this extraordinary security measure has long since turned into a permanent tool in the fight against gangs. President Bukele's public statement condoning the use of violence by the police and military legitimizes the unlawful actions of the security forces and, in a sense, foreshadows impunity for perpetrators of human rights violations. Fourth, all of these policies focused on repression while neglecting social programs have failed in the sense that they have led neither to the dismantling of gangs nor to a sustained and significant reduction in killings and thus to the claimed increase in security. When examining the effects of these policies, it can even be argued that they have been counter-effective, because instead of leading to a reduction in criminal violence, they have contributed to

the strengthening and spread of gangs, the intensification of state terror, in addition to generating a very serious social crisis. The “iron fist” policy implemented in El Salvador over the past nearly 30 years against gangs has transformed them into well-organized criminal groups that have expanded their territorial reach and have penetrated the legal economy to an even greater extent. So far, the strategies have been seriously flawed in both policy design and implementation, mainly due to a lack of professionalism and funding. Fifth, the government has lost its *de facto* ability to reduce violence. It seems that nowadays it is the gangs that determine the level of violence, and they are the only ones with real tools to reduce the number of murders, which is quite worrying because it shows the deepening dysfunctionality of the Salvadoran state. If this were indeed the case, the only way to end the conflict is through negotiations, however not clandestinely as used to be practiced in El Salvador until now, but rather overtly as an official mechanism of conflict resolution, peace process, and preventive strategy. Nayib Bukele, who enjoys great trust and support from the people (92.5% in 2020, making him the most popular politician in Latin America), has an absolute majority in the Legislative Assembly and a majority in the Constitutional Chamber of the Supreme Court, thus he has all the assets to officially initiate such talks. However, it is doubtful that they will be undertaken, given the current state of the law, as well as a lack of political interest in extinguishing the social conflict.

References

- Agencia EFE (July 20, 2021). Más de 10.000 militares son parte de un plan contra las pandillas en El Salvador. Retrieved October 10, 2021, from: <https://www.efe.com/efe/america/politica/mas-de-10-000-militares-son-parte-un-plan-contras-las-pandillas-en-el-salvador/20000035-4590326>
- Aguilar, J. (2017). El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente. In Castro L. & Oswaldo López R. *Antología del pensamiento crítico salvadoreño contemporáneo*. CLACSO, pp. 519–552.
- Aguilar, J. (2019). *Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003–2018*. Heinrich Böll Stiftung.
- Amaya Cobar, E. (2012). Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992–2012. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, No. 12. FLACSO Sede Ecuador, pp. 71–82.
- ARPAS (June 4, 2020). Seguridad pública en primer año de gobierno de Bukele ¿más de lo mismo?. Retrieved October 10, 2021, from: <https://arpas.org.sv/2020/06/seguridad-publica-en-primer-ano-de-gobierno-de-bukele-mas-de-lo-mismo/>
- BBC News Mundo (August 29, 2019a). Ejecuciones extrajudiciales en El Salvador: el informe en que el Estado reconoce por primera vez esta práctica por parte de la policía. Retrieved September 25, 2021, from: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49504927>

BBC News Mundo (February 4, 2019b). Elecciones en El Salvador: Nayib Bukele gana los comicios presidenciales según resultados parciales y rompe con 30 años de bipartidismo en el país. Retrieved September 25, 2021, from: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47112059>

BBC News Mundo (February 5, 2019c). Elecciones en El Salvador: cómo Nayib Bukele pudo derrotar “sin ideología ni un partido fuerte” a las principales fuerzas políticas del país. Retrieved September 25, 2021, from: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47125262>

De la Torre, V. & Alvarez, A., (2011). Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central. *Perfiles Latinoamericanos*, no. 37, Enero-junio, pp. 33–50.

Decreto No. 108. Ley Especial Contra Actos de Terrorismo (2006). Retrieved August 30, 2021, from: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073006228_archivo_documento_legislativo.pdf

Decreto No. 458. Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal (2010). Retrieved August 30, 2021, from: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10411.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10411>

Dudley, S. (2015). Barrio 18 in El Salvador: A View from the Inside. InSight Crime Analysis. Retrieved from: <https://insightcrime.org/news/analysis/barrio-18-el-salvador-view-from-inside/>

Constitución de la República de El Salvador (1983). Retrieved October 23, 2021, from: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf

Farah, D. & Babineau, K. (2017). The Evolution of MS 13 in El Salvador and Honduras. *PRISM* 7, No 1. pp. 59–73.

Fuertes Alfonso, R. (2020) Análisis de las políticas de seguridad de la República de El Salvador y propuestas de mejora para el crecimiento interno del país, Trabajo Fin de Máster, Universidad a Distancia de Madrid.

Gagne, D. (2016). InSight Crime’s 2015 Homicide Round-up. InSight Crime Analysis, Retrieved August 15, 2021, from: <https://insightcrime.org/news/analysis/insight-crime-homicide-round-up-2015-latin-america-caribbean/>

García Bravo, R. (2013). Maras en Centroamérica y en México (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, El Salvador). Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Madrid.

Garcia, J. (August 24, 2021). Una investigación arroja nuevas pruebas de la negociación de Bukele con las pandillas de El Salvador. *El País*. Retrieved August 30, 2021, from: <https://elpais.com/internacional/2021-08-24/se-publican-nuevas-pruebas-sobre-la-negociacion-de-bukele-con-las-pandillas-de-el-salvador.html>

Glenda Tager, A. & Aguilar Umaña, I. (2013). La tregua entre pandillas salvadoreñas hacia un proceso de construcción de paz social. *Interpeace*.

Gobierno de Presidencia (May 12, 2021). El Salvador suma 40 días sin homicidios como resultado de la implementación del Plan Control Territorial bajo el Gobierno del Presidente Nayib Bukele. Retrieved September 25, 2021, from: <https://www.presidencia.gob.sv/el-salvador-suma-40-dias-sin-homicidios-como-resultado-de-la-implementacion-del-plan-control-territorial-bajo-el-gobierno-del-presidente-nayib-bukele/>

Goubaud, E. (2008). Maras y Pandillas en Centroamerica. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, no. 4, pp. 35–46.

Human Rights Watch (2020, April 29th). El Salvador: Inhumane Prison Lockdown Treatment, Retrieved August 15, 2021, from: <https://www.hrw.org/news/2020/04/29/el-salvador-inhumane-prison-lockdown-treatment>

Jütersonke, O., Muggah, R. & Rodgers, R. (2009) Gangs and Violence Reduction in Central America. *Security Dialogue*, vol. 40, no. 4/5, pp. 373–397.

Klein, M.; Weerman, F. & Thornberry, T. (2006). Gang Street Violence in Europe. *European Journal of Criminology*, vol. 3(4), pp. 413–437.

Lochmuller, M. (December 10, 2015). El Salvador Security Forces Behind 90% of Reported Abuses: Official. Retrieved October 15, 2021. Insight Crime Analysis, from: <https://insightcrime.org/news/brief/reported-abuses-by-el-salvador-security-forces-up-official/>

López, A. (February 6, 2021). El Salvador prolonga por un año las tareas de seguridad pública de las Fuerzas Armadas. Retrieved September 25, 2021, Infodefensa.com, from: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3124074/salvador-prolonga-anotareas-seguridad-publica-fuerzas-armadas>

Munaiz, C. (April 10, 2013), La Mara: un lienzo de vida y muerte en la piel, *El País Internacional*.

Marroquín Parducci, A. (2007). Pandillas y Prensa en El Salvador. De los medios como oráculos y de la profecía que se cumplió... con creces. In M. Lara Klar & E. López Portillo Vargas (Eds.), *Violencia y medios 3: propuesta iberoamericana de periodismo policial*, México, Retrieved August 30, 2021, from: https://www.academia.edu/35111886/Pandillas_y_Prensa_en_El_Salvador_De_los_medios_como_or%C3%A1culos_y_de_la_profec%C3%ADa_que_se_cumpli%C3%B3..._con_creces

Marroquín, D. & Velásquez E. (July 3, 2019). Así se invertirán los \$31 millones de destinados al plan de seguridad del gobierno. ElSalvador.com. Retrieved October 15, 2021, from: <https://historico.elsalvador.com/historico/617813/los-31-millones-seran-para-alimentacion-salarios-y-mejoras-de-puestos-policiales.html>

Martínez, C. (August 26, 2021). Opinión: Bukele podría oficializar sus negociaciones con las pandillas. Está desperdiciando el escenario ideal. *The Washington Post*. Retrieved September 26, 2021, from: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/08/26/nayib-bukele-negociaciones-pandillas-el-salvador-el-faro/>

Martínez, C. (April 20, 2019). Nayib Bukele, rey de los símbolos. *El País*. Retrieved September 1, 2021, from: https://elpais.com/internacional/2019/04/20/america/1555721633_633606.html

Martínez, C., Martínez, Ó., Arauz, S. & Lemus, E. (September 3, 2020). Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral. *El Faro*. Retrieved November 6, 2021, from: https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm

Martínez-Reyes, A., Navarro-Pérez, J. (2021). Análisis de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador y su impacto en el incremento de la violencia. *Revista Latinoamericana, Estudios de la Paz y el Conflicto*, vol. 2, no. 4, pp. 129–140.

Martínez-Reyes, A. & Navarro-Pérez, J. (2019). De la Mano Dura al Enfrentamiento Directo: vaivenes de las políticas públicas en El Salvador. *Revista de Sociología e Política*, vol. 27, no. 71, pp. 1–20.

Medina Núñez, I. (2019). Elecciones presidenciales en El Salvador 2019: la derrota del FMLN y un nuevo gobierno con Nayib Bukele. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 9, 2020, pp. 173–193.

Morales, A. & Rosales, C. (January 20, 2016). The re-emergence of social cleansing in El Salvador. *Open Democracy*. Retrieved October 25, 2021, from: <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/emergence-of-social-cleansing-in-el-salvador/>

Plan Cuscatlan. Seguridad pública (2019). Retrieved September 25, 2021, from: https://plancuscatlan.com/documentos/plancuscatlan_seguridad.pdf

Rodgers, D. & Muggah, R. (2009a). Gangs as non-state armed groups: the Central American case. *Contemporary Security Policy*, vol. 30(2), pp. 301–317.

Rodgers, D., Muggah R. & Stevenson, Ch. (2009b). Gangs of Central America: Causes, Costs, and Interventions. *Small Arms Survey Occasional Paper 23*. Geneva.

RT. (August 4, 2019). El Salvador registra su primer día sin homicidios en dos años, Retrieved August 15, 2021, from: <https://actualidad.rt.com/actualidad/323159-bukele-primer-dia-salvador-sin-homicidios>

Salinas Maldonado, C. (February 20, 2020). Bukele se enfrenta al Parlamento de El Salvador y genera una crisis constitucional. *El País*. Retrieved October 25, 2021, from: https://elpais.com/internacional/2020/02/10/america/1581294344_999638.html

The Guardian (February 4, 2019). El Salvador: anti-corruption candidate Nayib Bukele wins presidential election. Retrieved August 10, 2021, from: <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/04/el-salvador-anti-corruption-candidate-nayib-bukele-wins-presidential-election>

Wolf, S. (2021). A Populist President Tests El Salvador's Democracy. *Current History*, vol. 120, Issue 823, pp. 64–70.

Seguridad humana de los desplazados de Venezuela en Chile frente a la crisis regional y el COVID-19

Human Security of Displaced Persons from Venezuela in Chile in the Face of the Regional Crisis and COVID-19

*Luis Manuel Marcano Salazar**

UNIVERSIDAD SEK

SANTIAGO DE CHILE, CHILE

luis.marcano@zonavirtual.uisek.cl

<https://orcid.org/0000-0003-0470-5764>

RESUMEN

En el artículo se analizará el fenómeno de la migración y del desplazamiento de los venezolanos hacia Chile desde una perspectiva multidisciplinaria, hermenéutica, interpretativa y documental. Será investigado el fenómeno desde diversos conceptos teóricos, cuyo constructo central es la migración y el desplazamiento como fenómeno que impacta la seguridad humana. Se estudiará la emergencia humanitaria venezolana del periodo 2017–2021 en el contexto del COVID-19 y se analizará la idea de una jurisdicción universal regional, frente a la obligación de proteger a los ciudadanos por los Estados en América Latina. La pregunta de investigación es: ¿cuáles son los límites de la responsabilidad del Estado para responder por la seguridad humana de migrantes y desplazados a partir de la experiencia venezolana en Chile entre 2017–2021? Se partirá de la hipótesis que la seguridad humana en la región es una aspiración que necesita acciones supranacionales para garantizar que los derechos humanos de migrantes y desplazados sean respetados y protegidos por las autoridades de los Estados nacionales de América Latina.

PALABRAS CLAVE: *seguridad humana, Venezuela, Chile, crisis humanitaria, desplazados, refugiados, jurisdicción.*

* Doctor en Historia por la Universidad Católica Andrés Bello (Suma Cum Laude), Doctor en Ciencias, mención Derecho por la Universidad Central de Venezuela, Doctor en Derecho y en Relaciones Internacionales de Preston University de Estados Unidos Wyoming, Maestría en Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar de Caracas, Licenciado en Historia por la Universidad Central de Venezuela, Licenciado en Educación por la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, Abogado, por la Universidad Santa María, Magistrado de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo Legítimo de Venezuela constituido en el exilio. Profesor titular e investigador Universidad SEK.

ABSTRACT

The phenomenon of migration and displacement of Venezuelans to Chile will be investigated from a multidisciplinary perspective and hermeneutic, interpretative and documentary analysis. The phenomenon will be observed from various theoretical perspectives, whose central construct is migration and displacement as a phenomenon that impacts human security. The Venezuelan humanitarian emergency of the period 2017–2021 will be studied in the context of COVID-19, and the idea of a supraregional universal jurisdiction will be analyzed, in view of the obligation to protect citizens by the States in Latin America. The research question is: what are the limits of the State's responsibility to respond to the human security of migrants and displaced persons based on the Venezuelan experience in Chile in the years 2017–2021? The author will verify the hypothesis that human security in the region is an aspiration that needs supranational actions to ensure that the human rights of migrants and displaced persons are respected and protected by the authorities of the nation-states of Latin America.

KEYWORDS: *human security, Venezuela, Chile, humanitarian crisis, displaced persons, refugees, jurisdiction.*

Introducción

Los venezolanos viven una de las crisis más importantes que haya enfrentado nación latinoamericana durante este siglo¹ (Álvarez, 2006). Los informes sobre la migración de los venezolanos en los último diez años no dicen de la gravedad que representa para la seguridad de la región (ACNUR, 2016). Ello es expresión de las tensiones que existen entre la soberanía de los Estados nacionales, y la seguridad humana por múltiples factores domésticos e internacionales que serán objeto de revisión en la presente reflexión. Se revisarán los particulares teórico-histórico-jurídicos de la migración y el desplazamiento como fenómeno y un derecho humano insoslayable, sobre todo en una nueva mirada a sus complejidades sumadas a la emergencia humanitaria acaecida por factores eminentemente político-económicos y el impacto de la pandemia del COVID-19 sobre la población en general.

La unidad mínima de análisis del presente trabajo se concentrará en estudiar el fenómeno migratorio y de desplazamiento venezolano hacia la nación austral, en el contexto de las tensiones y distensiones migratorias en Chile en

¹ Para profundizar sobre el tema recomendamos dos grandes informes, el de la OEA: https://www.oas.org/fpdb/press/OEA_Dic20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf; y el trabajo de Claudia Vergas Ribas *La migración en Venezuela como dimensión de la crisis* que se encuentra disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/09/009-Vargas.pdf>, ya que nuestro objetivo central es revisar el contenido de la crisis para exponer un tema de seguridad humana y como generar una garantía judicial supranacional y regional.

los años 2017–2021, a la luz de los principios de seguridad humana que velan por la protección de la vitalidad y viabilidad del hombre en sociedad. Se estudiará la migración como fenómeno de movilidad social internacional y su impacto en la Constitución de Chile, cara a un proceso constituyente que fue interrumpido por el COVID-19, pero que luego fue decidido por la población en elecciones libres, permitiendo que las demandas sociales saltaran de la calle a la nueva Asamblea Constituyente, en un contexto regional de crisis humanitaria (Canales, 2019).

Se analizará el problema del desplazamiento migratorio venezolano desde una mirada dicotómica en Chile: 1) por el impacto de la migración venezolana en la estructura sociopolítica chilena entre 2017 y 2021, y 2) desde la mirada de migrantes y desplazados que, en entrevistas consentidas y declaraciones a medios, manifestaron estar preocupados por la inseguridad y destino en el país.

Se comprenderá a la migración desde su concepción ontológica, teórica y como realidad en la turbulencia política latinoamericana, las insuficientes acciones como respuestas a los múltiples problemas de seguridad humana de los desplazados humanitarios. En virtud de ello, se buscará contestar la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los límites de la responsabilidad del Estado para responder por la seguridad humana de migrantes y desplazados a partir de la experiencia venezolana en Chile entre 2017–2021?

En tal sentido, se observarán temas coyunturales advertidos en la crisis que vive Venezuela: la inobservancia del respeto de la democracia como sistema de libertades, la obligación que posee el Estado de proteger y garantizar el respeto y promoción de los derechos humanos y, frente a ello, crear espacios de alternativas coactivas para que la seguridad humana sea una realidad tangible en los pueblos, sobre todo con la existencia de principios y tratados internacionales capaces de constreñir de manera efectiva a los responsables de generar crisis humanitarias y hacerlos rendir cuentas por ello. De tal manera que se prestará atención al estudio del principio de jurisdicción universal² como posible alternativa y elemento de exigibilidad normativa y coactiva (Marcano, 2017).

Para el desarrollo de las reflexiones del presente trabajo, se aspira alcanzar los siguientes objetivos específicos: 1) identificar conceptualmente el contenido de las estructuras teóricas que tratan los temas de migración y desplazados, 2) describir la emergencia humanitaria y la pandemia del COVID-19 vividas por los venezolanos y su impacto en la seguridad humana y en las políticas públicas chilenas, 3) analizar la aplicación de una jurisdicción universal en la región para garantizar la seguridad de las personas y su protección. Por lo tanto, el desarrollo del trabajo parte de la hipótesis que considera que la seguridad

² La justicia universal, principio de universalidad o jurisdicción universal es uno de los principios de aplicación extraterritorial de la ley, incluyendo la ley penal, junto con el principio de personalidad o de nacionalidad y el principio real, de protección o de defensa.

humana en la región es una aspiración que necesita acciones supranacionales para garantizar que los derechos humanos de migrantes y desplazados sean respetados y protegidos por las autoridades de los Estados nacionales de América Latina, por lo cual debe garantizarse la independencia judicial de los Estados nacionales.

Finalmente, para concluir las reflexiones, se realizarán una serie de conclusiones y una propuesta orientada a la aplicación de un sistema de justicia regional supraestatal que vele por la seguridad humana y el respeto de los derechos humanos en caso de una crisis humanitaria de migrantes y desplazados.

Teorías sobre la migración y los desplazados

Una muy amplia diversidad epistemológica rodea el mundo de la reflexión en torno a la migración y al desplazamiento como fenómenos demográficos. Son planteamientos que buscan aproximarse desde diferentes perspectivas teóricas al hombre como objeto de protección, así como comprender, analizar y explicar el impacto de los desplazamientos y las migraciones sobre la sociedad. La historia, la antropología, el derecho, la ciencia política e inclusive las ciencias fácticas han ofrecido explicaciones sobre este fenómeno de una manera holística (Glasius, 2008).

Revisaremos brevemente los principales fundamentos teóricos que recoge la doctrina sobre las migraciones. En primer lugar, los temas del multiculturalismo no están alejados de los planteamientos teóricos sobre las migraciones producto del pensamiento crítico. En esencia, un proceso migratorio expresado en desplazados y movimientos humanos no voluntarios es consecuencia de una crisis que evoluciona en niveles y problemas con matices transversales: sociales, económicos, políticos, étnicos, ambientales o culturales. En la mayoría de los casos, se encuentra un Estado que ha sido incapaz de enfrentar con políticas públicas y acciones concretas, las causas que han originado las calamidades humanas.

El concepto de migración humana ontológicamente expresa un desplazamiento, sea este voluntario o forzado. Ello ha generado un cuerpo de ideas que intentan explicar las causas de esos desplazamientos.

En primer término, encontramos las denominadas teorías económicas de la migración. Su fuente radica en una construcción eminentemente economista por la proximidad teórico-económica que se realiza de la observación del fenómeno como causa fundamental del desplazamiento. Dentro de este grupo de teorías encontramos algunas importantes, tales como: 1) teoría de los factores de expulsión y atracción, 2) teoría de la economía ortodoxa o neoclásica, 3) teoría de la nueva economía de las migraciones laborales. Todas explican la causa de las migraciones en la necesidad de buscar o mejorar fuentes de ingreso que permita la satisfacción de las necesidades sociales en función de un vacío presente en la garantía de seguridad humana (García, 2017, pp. 202–207).

Tienen su fuente en la libre competencia del capital humano, en el desarrollo económico o la simple subsistencia y, según consideramos, se cultivan en crisis económicas que pudieran derivar en conflictos de orden social. Este grupo de teorías entran en la tradicional denominación de las teorías clásicas de la migración internacional (Gómez, 2010, pp. 90–91).

En segundo lugar, tenemos las teorías que intentan exponer el fenómeno de la migración internacional a partir de causas puntuales que generan la movilidad humana. Entre las más citadas encontramos las teorías políticas y jurídicas, explicadas a partir del conflicto, sea este doméstico o internacional, las leyes que impactan la vida de las personas desde cualquier punto de vista, y los sistemas penales que atentan contra la libertad individual. Encontramos también las teorías demográficas que surgen por la sobrepoblación del país de origen y la rebaja de los nacimientos o aumento del envejecimiento del país receptor; las teorías etnológicas que interpretan el fenómeno desde el conflicto racial violento entre tribus, razas o etnias, o el racismo como política de Estado y las teorías sociológicas que agrupan los estímulos históricos, geográficos, culturales o educativos como generadores del fenómeno (Gómez, 2010, p. 85).

En todo caso, resulta útil apreciar que las estructuras teóricas concebidas delimitan la aproximación al fenómeno en la relación tradicional causa-reacción, sin atender a la necesaria aproximación prospectiva o a la revisión casuística determinada por la consecuencia de la migración y, en todo caso, la ausencia de políticas locales o internacionales que atiendan o alivien el dolor humano. Por lo tanto, se hace necesario una nueva discusión que aborde como unidad mínima de análisis el problema de los efectos y las acciones u omisiones institucionales (domésticas o internacionales) que puedan hacer responsables a Estados y líderes del destino de los migrantes o desplazados por razones forzosas y así sea garantizada la seguridad humana como derecho fundamental de toda persona.

En el presente estudio la delimitación fenomenológica nos lleva a identificar tres variables condicionantes: el ser humano que se desplaza, las acciones u omisiones lesivas de un gobierno y las características societales, políticas, demográficas e históricas del Estado receptor. Sin embargo, como realidad turbulenta, el fenómeno migratorio, no puede ceñirse a una sola estructura teórica, toda vez que el ser humano se mueve en torno a multiversos y constructos sociopolíticos y económicos que hacen ininteligible dicha movilidad de no ser por el uso de interpretaciones de contenido teórico y metodológico. En este sentido, nos acogemos a la definición que de seguridad humana produjo la Comisión de Seguridad del Sistema de Naciones Unidas, cuando expuso que:

La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones

de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad. (CSH, 2003, p. 4)

En tal sentido, estos insumos teóricos y herramientas metodológicas nos permitirán observar el fenómeno y ofrecer algunas aproximaciones.

La migración de los venezolanos a Chile y la emergencia humanitaria causada por el COVID-19

América Latina como región se debate, en el contexto de la grave pandemia que ha diezariado a sus habitantes, en la dicotomía: soberanía nacional vs protección de la persona humana; además de una crisis migratoria que aumenta cada día, como consecuencia de las políticas económicas desarrolladas por el régimen de Nicolás Maduro y la fuerte represión contra los sectores de oposición, en un abierto desmontaje de las instituciones democráticas.

Todos los pueblos latinoamericanos posteriores a la invasión castellana han sido migrantes. El tema de la migración no siempre ha sido considerado una variable de protección de los derechos humanos, tomando en consideración las características socioeconómicas del migrante y su posterior estructura laboral. En efecto, los procesos de globalización han estimulado grandes migraciones que se constituyen en sinónimo de progresos tanto para las naciones receptoras como para los pueblos migrantes. La migración como fenómeno debe ser estudiado en un tablero de 3 niveles e impactos: 1) el individual sociocognitivo, 2) el societal psicológico y valorativo, 3) el económico y jurídico.

Los procesos migratorios ontológicamente representan –sin importar la causa que los origina– estados societales de crisis que van desde lo individual, hasta lo familiar estructural por la disgregación y desestructuración de la homogeneidad del vínculo afectivo que se produce. Desde uno de los impactos económicos, las remesas, son generadoras de alivio a las familias que las reciben y soporte de un Estado fallido cuya estructura económica ha colapsado; por otra parte, las migraciones impactan negativamente la estructura económica de los Estados receptores al afectar los niveles de empleabilidad y determinación del salario.

El impacto social origina un proceso multicultural importante que va desde el folklore, lo gastronómico, lingüístico y el intercambio de costumbres y creencias que amainan los efectos negativos del desplazamiento y la desarticulación familiar y, en lo jurídico, toca de manera directa el tema de los derechos humanos al considerar al migrante en un contexto de protección por parte del Estado receptor de la misma manera en la cual otorga protección a sus nacionales. En tal sentido no le falta razón a la académica Nieves Zúñiga cuando expuso:

[...] la inmigración suscita interrogantes que buscan respuestas en el fundamento ético de los derechos humanos. ¿Qué ocurre cuando la discusión se plantea en términos de los derechos de los inmigrantes? Si bien existe un acuerdo en las sociedades sobre el carácter universal de valores como los derechos humanos, la justicia o la democracia, dicha universalidad se ve cuestionada en la práctica cuando se debate sobre los sujetos beneficiarios de tales derechos. De hecho, la situación actual del colectivo inmigrante puede ser propicia para la violación de sus derechos. Solo en términos de igualdad y reconocimiento de derechos se logrará una verdadera integración, promulgada desde el ámbito educativo y social, tal y como propone el marco democrático que rige nuestra sociedad. (Zúñiga García-Falcés, 2005, p. 8)

El retorno de las libertades a Chile a partir del inicio de la década de los 90 muestra un panorama muy diferente al vivido durante el gobierno de la Unidad Popular presidido por Salvador Allende, derrocado el 11 de septiembre de 1973. En los años 60 Chile va a atravesar una grave crisis inflacionaria que sería controlada por las políticas económicas aplicadas por el gobierno de Jorge Alessandri, logrando estabilizar los precios de los artículos de primera necesidad y disminuir la inflación de un 33 % a 5,4 % durante el período fiscal de 1960 y en 1961 estabilizándolo en un 9,7 %. El resto del periodo, por presiones societales populistas, cambiará el norte de su política económica, generando nuevamente altos niveles en el costo de la vida, grandes huelgas y radicales ajustes a las remuneraciones (Frías Valenzuela, 2016, p. 492).

A pesar de las disputas domésticas y de las cruentas luchas políticas durante la década de los 60, no se registrará mayor cúmulo migratorio. Las políticas implementadas por el presidente Frei Montalva facilitará la victoria de la Unidad Popular en las elecciones de 1970 y la profunda crisis económico-social evidenciada en el odio de clases, huelgas, enfrentamientos, escasez y altos niveles de inflación que tendrán su epílogo con el levantamiento militar del 11 de septiembre de 1973.

Será fundamentalmente durante la década de los años 70, cuando se registre en Chile el más elevado flujo migratorio del siglo XX representado por el 20,3 % del total de chilenos en el exterior, debido a la profunda crisis que lastimaría el tejido social y económico de la nación (Tijoux, 2016), siendo evidente que Chile no era un país receptor de migrantes. Un elemento que amerita reflexión es el recogido en la siguiente opinión:

El gobierno socialista de la Unidad popular (1970–1973) tuvo como efecto hacer salir del país a un cierto número de personas que, desde el día mismo de la elección de Allende prefirieron partir, como manifestación de rechazo al nuevo régimen. Estas personas se fueron hacia distintos países, tanto a Argentina como a Estados Unidos e incluso a Europa y Australia. Pero no se trató en ningún caso de un fenómeno masivo, ni remotamente comparable al éxodo de los cubanos que se iban a Florida por temor a la revolución cu-

bana. Además, como en casos anteriores, se trató de un exilio transitorio, ya que muchos volvieron poco después del golpe militar. (Ercilla, 1975)

El mapa demográfico de migraciones cambiará en la década de los 90 cuando Chile se convierte en un Estado receptor de migrantes. Entre el 1992 y el 2017, la migración hacia Chile se elevará de 250.000 personas, lo que representa el 1,0 %, a un 4,5 % expresado en 900.000 migrantes provenientes en su mayoría de América Latina por razones de índole político y humanitario (Canales, 2019, p. 60). Por su parte, en Venezuela, en los meses siguientes, luego de que Hugo Chávez jurara como presidente, se va a producir una diáspora importante de la clase media y empresarial nunca vista en un país que había sido tradicionalmente durante el siglo XIX y XX receptor de migraciones provenientes de todas partes del mundo. Un grupo importante de esa migración se estableció en Chile. Formaban parte de la clase media y empresarial no vinculada a sectores políticos, toda vez que no existía un clima de persecución generalizada. No será sino a partir del 11 de abril de 2001 cuando se va a generar una mayor migración de venezolanos a varios países de América Latina y Estados Unidos, incluyendo a Chile como uno de los destinos preferidos por los empresarios. No será sino a partir del año 2014, luego de la muerte de Chávez y de la dudosa victoria de Nicolás Maduro, cuando se entroniza en Venezuela una crisis humanitaria producto de las deficientes políticas económicas y la descontrolada persecución generada desde el Estado contra todo el mundo: opositores, universitarios, profesores, trabajadores y empresarios. Será desde entonces que Chile va a constituirse en el primer destino de esa nueva diáspora compuesta por empresarios, profesionales universitarios, en su mayoría médicos jóvenes, y gente común, por constituirse en una de las economías más fuertes de la región y ofrecer a sus ciudadanos altos niveles de seguridad humana. Se genera así una escalada que iría en aumento cada año. Mientras más se deterioraba la situación en Venezuela, mayor era el número de venezolanos que se radicaban en Chile, en su mayoría en los últimos años del segundo gobierno de Michelle Bachelet, provenientes de sectores humildes y de la clase trabajadora. Es que en Venezuela la crisis aumentaba a tales niveles que se veían a personas y familias enteras buscando alimentos en la basura de los automercados y restaurantes que, paradójicamente, eran frecuentados por políticos oficialistas y militares.

En efecto, el aumento del flujo migratorio por razones humanitarias, afectará no solo el nivel de vida de la fuerza trabajadora chilena, sino de los migrantes en el transcurso de los años 2017 y 2021 en virtud de dos circunstancias coincidentes e interdependientes: el brote epidémico del COVID-19 y los disturbios en Chile que impulsaron un conjunto de demandas sociales y el proceso constituyente que, en la actualidad, dará a los chilenos una carta constitucional que refleje la realidad social de los chilenos, incluyendo el tema de migrantes y desplazados, y que romperá con la constitución de 1980 promulgada por la dictadura de Pinochet, generando una transformación absoluta en los temas migratorios que aún está por verse.

La turbulencia del fenómeno se hace más compleja en Chile a partir del golpe del COVID-19 sobre la población, sumado al impacto de las protestas del 18 de octubre de 2019 sobre las instituciones del Estado. La interdependencia existente entre la crisis de desplazados y migrantes en un Chile colapsado y el cúmulo de demandas societales pendientes y no atendidas van a desatar acciones que colocarán en evidencia una ineficiente reacción del gobierno en función de garantizar la seguridad humana. En efecto, las grandes contradicciones de las políticas migratorias desarrolladas por el segundo gobierno de Sebastián Piñera, entre la visa de responsabilidad democrática que solo logró controlar y disminuir el flujo migratorio legal, obligando a desplazados a cruzar las fronteras por caminos ilegales, lo que hasta hoy ha cobrado la vida de muchos venezolanos, y la nueva Ley de migración que faculta al gobierno a desarrollar deportaciones masivas, dicen del incumplimiento del gobierno de los fundamentos más sensibles para garantizar la seguridad humana y los derechos humanos: proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas) (Zúñiga García-Falcés, 2005).

A esto se le suma que la administración de migración demora más de un año en ceder a los desplazados y migrantes incumpliendo con un derecho humano de primera generación, como lo es el derecho a la identidad. Como lo consagra la académica mexicana Hilda Adriana Jiménez:

El derecho a la identidad es un derecho humano que da existencia jurídica a los seres humanos. En el caso específico de las personas que viven en situación de calle el derecho a la identidad permite enfocar dicho grupo de población desde una serie de patrones de exclusión social pues es uno de los derechos cuyas violaciones diferenciadas trascienden y afectan no sólo en el ámbito personal sino también en el colectivo, además de provocar vulneraciones a otros tipos de derechos humanos [...] la violación al derecho de la identidad, no solo daña la individualidad y la vida privada sino también afecta directamente el derecho al desarrollo[...]. (Jiménez, 2017)

La dicotomía que se presenta entre el problema de garantizar la seguridad humana de los desplazados y migrantes y las potestades soberanas que tiene el Estado de Chile de permitir el ingreso a su territorio según su interés nacional no debe generar ninguna discusión ni académica ni gubernamental, pues la defensa de la vida humana no puede condicionarse. En tal sentido, no le falta razón a la académica de la Universidad de Chile, Cecilia Andrea Domínguez Valverde, al exponer que:

Es así como las dos vertientes del derecho internacional migratorio presentan una relación de proporción inversa, donde el refuerzo del derecho de control migratorio perjudica la garantía de los derechos humanos mínimos de los extranjeros, y viceversa. (Domínguez Valverde, 2016)

Como consagra la propia doctrina sobre los derechos humanos, estos tienen un carácter superlativo y, de acuerdo con el principio de progresividad, si en un Estado nacional no existen normas que los regulen y protejan se aplicarán tratados internacionales que regule la materia. Este no es el caso chileno, pues se cuenta con la estructura jurídica doméstica para garantizar un trato igualitario y no discriminatorio contra migrantes, refugiados y desplazados, además de todos los instrumentos internacionales tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, El pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1963, el Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales de 1966, la Convención contra toda clase de discriminación racial de 1965, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares de 1990, el Convenio de la O.I.T número 97 sobre los trabajadores migrantes de 1949, actualizado, el Convenio 143 sobre trabajadores migrantes, el Convenio 105 para la abolición del trabajo forzoso, el Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de 1958, la recomendación 86 sobre los trabajadores migrantes de 1949, la recomendación 151 sobre los trabajadores migrantes de 1975, y la recomendación 167 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social. Sin embargo, no solo el Estado chileno no garantiza la seguridad humana de los desplazados y migrantes, sino que no regula al empresariado que explota a la mano de obra migrante (García, 2017).

En las entrevistas consentidas, realizadas a migrantes en situación de calle o pobreza extrema, se pudo constatar que, frente al abuso de patronos, aprovechándose de la situación de indefensión en la cual se encuentran personas indocumentadas, poca a ninguna ha sido la asistencia de los órganos de vigilancia y seguridad y mucho menos la acción gubernamental en la planificación de políticas públicas. Es decir, no obstante de la existencia de normas domésticas e internacionales que protegen los derechos de los migrantes, la omisión parece ser justificada en cuanto y en tanto la única responsabilidad de un gobierno es para sus ciudadanos y extranjeros legalmente residenciados.

La jurisdicción universal regional frente a la obligación de proteger a los ciudadanos por los Estados en América Latina

El ejercicio y aplicación de la acción de protección que establecen las normas domésticas o los tratados internacionales son también responsabilidad de seres humanos que, investidos de autoridad tienen la potestad de realizar todas las acciones para proteger la vida de las personas. En todo caso, nos enfrentamos a dos coyunturas fundamentales: 1) la obligación que tienen los Estados de proteger la vida de las personas y 2) la responsabilidad de los funcionarios en ejecutar las políticas de protección. El tema se constituye en un desafío no solo de los Estados que componen la comunidad internacional, sino del

sistema universal de Naciones Unidas. A todo evento, no existe ni debe existir excusa para que sean implementadas acciones para proteger a seres humanos desprovistos de hogar y de medios de subsistencia. Frente a la inacción del Estado, existe la justicia.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 13 consagra a la migración como un derecho inalienable en los siguientes términos:

- 1-Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
- 2-Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

Es decir, frente a la supremacía que impone a la comunidad internacional y a los Estados nacionales en proteger la vida humana y su seguridad, no existe justificación en contrario. Ese “derecho” de tránsito y movilidad humana, previsto en la Declaración de los Derechos Humanos, pierde coherencia y fuerza frente a una realidad cada vez más hostil e inadvertida. Al lado de esa necesidad de miles de desplazados venezolanos de ingresar a un país que cumplía con las condiciones mínimas para su desarrollo humano, estaban las políticas de la administración del presidente Sebastián Piñera que, invocando su derecho soberano, no permitiría más desplazados en su territorio.

El mensaje fue claro para los venezolanos que otrora podían ingresar a Chile con solo la exhibición de su cédula de identidad o el pasaporte. El gobierno³ no estaba dispuesto de arriesgar su proceso de crecimiento y gobernabilidad y mucho menos estaba preparado para otorgar protección a un flujo tan numeroso de personas que entraban por las fronteras aéreas y terrestres⁴. El problema se agravaba en las fronteras terrestres en donde un número importante de migrantes son mal tratados por los funcionarios de la PDI apostados en los puestos de control, especialmente contra personas de origen humilde (Martínez, 2018). Existen muchos ejemplos de abuso contra migrantes que, por desesperación y dadas las medidas que impedían el ingreso regular, se veían en la necesidad de atravesar la frontera de manera ilegal. En todos los casos, el maltrato y abuso, más allá de la aplicación de una sanción comprensible, era la que empezó a abundar en los puestos fronterizos contra todo desplazado.

En estos casos, observamos una realidad que muchos no quieren confesar: la democracia se riñe con los derechos humanos para sobrevivir, o los derechos humanos tienen límites determinados, por la capacidad que puede tener un Estado receptor, o la voluntad política de amparar a seres humanos desvalidos.

Frente a esta situación tenemos un cuerpo de principios que, a decir verdad, a pesar de ser proclamados por las Naciones Unidas y por lo tanto tener

³ Nos referimos al segundo gobierno de Sebastián Piñera.

⁴ Para el momento de la redacción del presente informe se presenta una situación de crisis con cientos de migrantes venezolanos que ingresaron de manera ilegal por el norte de Chile, en la ciudad de Iquique, consecuencias que aún están en desarrollo.

plena vigencia en el tejido de la comunidad internacional, no son autónomos. Deben ser invocados por las sociedades ante los órganos jurisdiccionales para que cobren vigencia en una realidad objetiva y a veces son desechados por irreductibles peripecias legales que, más que defender la esencia del derecho cuya vida se debe a construcciones morales, defienden el *status quo* o los intereses de un gobierno levantado sobre las columnas de la libertad y la justicia. Paradójica complicidad burocrático-organizacional cuando de las entrañas de una administración se justifica el sufrimiento humano.

El principio de jurisdicción universal consagra que los órganos judiciales de un determinado Estado tengan la capacidad de ejercer jurisdicción sobre crímenes internacionales de especial gravedad, en particular aquellos cometidos contra seres humanos, en virtud de la naturaleza del delito, sin tomar en cuenta ni el lugar donde fue cometido, ni la nacionalidad de su autor. Su objetivo clásico es impedir que la impunidad reine sobre quienes, en ejercicio de un poder del Estado, acometen actos degradantes contra seres humanos indefensos e inocentes o cometan violaciones de los derechos humanos (Marcano, 2017, p. 17).

Según este principio, delitos de carácter internacional o transnacional se constituyen en actos perseguidos universalmente, toda vez que desarrollan las leyes que protegen la vida de las personas que no tienen la capacidad o condición de protegerse contra la omnipotencia de un Estado o de sus funcionarios.

Conclusiones

Corresponde a los órganos del Poder Judicial de cada una de las naciones latinoamericanas otorgarles a los órganos de seguridad y justicia, previa adecuación constitucional, los medios suficientes para agilizar y hacer más expeditas las acciones en defensa de los derechos humanos.

En relación con el tema de la soberanía de los Estados, determinada por las potestades de extranjería, los Estados tienen la autoridad funcional de establecer puestos fronterizos, prohibir la entrada al país según las normas que se establezcan para tal efecto, la expulsión del territorio, la restricción de la libertad de los extranjeros durante la aplicación de procedimientos sancionatorios y el otorgamiento de la identificación. Resulta lógico, legal y legítimo que los Estados basados en el ejercicio de su poder soberano puedan desarrollar todas las políticas públicas tendentes a proteger a su ciudadanía y a defender el Estado de Derecho en un clima de justicia, bien común y seguridad jurídica.

Sin embargo, tales potestades riñen con la obligación de proteger la vida de los desplazados y migrantes en el proceso de aplicación efectiva de las políticas que desarrollan esos poderes soberanos. Al encrudescerse la epidemia del COVID-19 en Chile, más de 1000 venezolanos fueron despedidos de sus trabajos y desalojados de sus viviendas, viéndose en la necesidad de acampar a la intemperie. De las entrevistas consentidas realizadas a un grupo importante

de desplazados en situación de calle advertimos la presencia de las siguientes violaciones: 1) personas que no recibieron remuneración de sus empleadores luego de ser despedidos y al no tener identificación emitida por la extranjería chilena, no encontraron manera de incoar una demanda laboral; 2) mujeres que fueron acosadas sexualmente por sus empleadores; 3) niños que se vieron en la necesidad de trabajar; 4) personas que trabajaban de sol a sol sin descanso ni previsiones sociales en un galpón; 5) profesionales universitarios que recibían un salario mínimo por debajo del que devengaba un profesional chileno, despidos injustificados, trabajos sin vacaciones ni días libres; 6) trabajadores sin contrato de trabajo; trato degradante y humillaciones, sumadas a las deportaciones masivas que se verificaron a principios de 2021 y que continuaron sin recato durante los meses de marzo, abril y mayo.

La propuesta que realizamos para la discusión intenta reiterar una denuncia y una necesidad de imponer cualquier medio que garantice la seguridad humana. En nuestro libro *La responsabilidad de proteger* (Marcano, 2020) ahondamos respecto al tema de esos regímenes irresponsables, como el de Nicolás Maduro, que se constituyen en graves peligros para la comunidad regional por el hecho de profundizar crisis humanitarias que generan en los países receptores, crisis de migrantes y desplazados. No abordaremos esa coyuntura que amerita una seria denuncia en foros académicos e internacionales hasta que cese la indignación, trataremos a manera de invitación ideas que sean lo suficientemente lógicas y legítimas que pueda generar la legitimidad necesaria que la humanidad reclama desde su más desesperada esencia.

El principio de la jurisdicción universal justifica la creación de una jurisdicción capaz de imponer la seguridad humana utilizando los órganos judiciales de los Estados nacionales. Por ejemplo, dicho principio fue recogido por el ordenamiento jurídico español a través del artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial por el "...que se establece la competencia de la jurisdicción española para juzgar, entre otros, los delitos de genocidio y terrorismo cometidos en el extranjero, aunque fuesen cometidos por personas extranjeras..." (España, Ley Orgánica del Poder Judicial), sin embargo, las reformas que ocurrieron en los años 2009 y 2014 van a limitar su aplicación. No ha sido factor de importancia para muchas otras naciones la consideración de inscribir la jurisdicción universal en el constructo normativo-judicial de su ordenamiento, toda vez que en muchas oportunidades los intereses privan por sobre los derechos y los principios. De poco sirven para el ejercicio de una jurisdicción de protección expedita las convenciones para la prevención y la sanción del delito de genocidio (9 de diciembre de 1948), sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad (26 de noviembre de 1968) y los principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad (3 de diciembre de 1973), si no existen las herramientas imperativas que motoricen los instrumentos de defensa doméstica de los derechos humanos.

En este sentido, un aporte para la persecución expedita de crímenes de la naturaleza que hemos descrito sería poner en funcionamiento el ejercicio progresivo de los derechos fundamentales mediante la fuerza o potestad que la Comunidad de Naciones otorgue a todo juez de cada Estado, a través de una convención internacional de jurisdicción universal que coloque al ser humano como centro de su protección universal, garantizando de esta manera la seguridad humana de los latinoamericanos y garantizando la independencia judicial, con poder y hegemonía para garantizar la seguridad humana y los derechos humanos.

Referencias

Álvarez, R. (2006). Evolución Histórica de las migraciones en Venezuela. Breve recuento. *Aldea Mundo: Revista sobre fronteras e integración*, vol. 11(22), pp. 89–93. Recuperado de <http://www2.scielo.org/ve/scielo>.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2016). *Preguntas frecuentes sobre migrantes y refugiados*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10310>

Barros, R. (2005). *La junta militar Pinochet y la constitución de 1980*. Santiago de Chile: Random House Mondadori.

Canales, A. (2019). La inmigración contemporánea en Chile. Entre la diferenciación étnico-nacional y la desigualdad de clases. *Papeles de Población*, vol. 25, no. 100. DOI: <http://dx.doi.org/10.22185/24487147.2019.100.13>

Chilenos en el Exterior - Comisión Bicentenario (26 de diciembre de 2005). «Más de 857 mil personas residen fuera de las fronteras de nuestro país» (ASP). Recuperado el 24 de julio de 2020 de www.gobiernodechile.cl

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. (2001). *The Responsibility to Protect*. Informe de la Comisión. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Canadá.

Domínguez Valverde, C. A. (2016). Derecho chileno migratorio a la luz del derecho migratorio internacional: ¿ceden los derechos humanos mínimos de los extranjeros ante las prerrogativas soberanas de control migratorio?. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 43, no. 1

Ercilla. (1975), ¿París era una fiesta?, no. 2090, pp. 42–44.

Frías Valenzuela, F. (2016). *Manual de Historia de Chile*. Santiago de Chile: Zig-Zag.

García Sánchez, A. (2017). Revisión crítica de las principales teorías que tratan de explicar la migración. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, vol. 7(4), pp. 198–228.

Guerrero Becar, J. L. (2020). *La Constitución económica chilena*. Santiago de Chile: Ediciones Der.

Gómez, J. A. (2010). La migración internacional, teorías y enfoques: una mirada actual. *Semestre Económico*, vol. 13, no. 26, pp. 81–99.

Glasius, M. (2008). Human Security: from Paradigm Shift to Operationalisation: Job Description for a Human Security Worker. *Security Dialogue*, vol. 39(1), pp. 31–54.

Jiménez García, H. (2017). *El derecho a la identidad como base para el ejercicio de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la ciudad de México*. México: UNAM.

Marcano Salazar, L. M. (2017). *Derecho internacional público*. Santiago de Chile: Editorial Olejnik.

Marcano Salazar, L. M. (2020). *La responsabilidad de proteger*. Santiago de Chile: Editorial Hammurabi.

Martínez Pietro, Katerin (2018). Ingeniera civil venezolana en Chile. Entrevistada por el autor en noviembre de 2018.

Martínez Guillermina (2018). Desplazada de funciones del hogar. Entrevistada por el autor en diciembre de 2018.

Samaniego, J. (2016). “Refugiados y desplazados en América Latina”. Video 0:43. Recuperado el 17 de agosto de 2020 de <https://www.youtube.com/watch?v=1JowysKsWfA>

Tijoux, M. E. (2016). *Racismo en Chile. La piel como marca de la inmigración*. Santiago de Chile: Editorial UniversitarZúñiga García-Falces, N. (2005). *La migración: un camino entre el desarrollo y la cooperación*. Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

**Seguridad humana
de los desplazados
de Venezuela en Chile
frente a la crisis regional
y el COVID-19**

Luis Manuel Marcano
Salazar

Crisis en una crisis: el caso de México

Crisis in a Crisis. The Case of Mexico

*Salvador Alan Fernández de Lara García**

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO

salvadorfernandezdelara@gmail.com
<http://orcid.org/0000-0001-6852-5792>

RESUMEN

En este artículo se analizan las acciones realizadas, desde el 2020 a la fecha, por los poderes de los tres niveles de México para erradicar y disminuir el contagio y las muertes a causa del coronavirus: en específico, el gobierno federal de este país. Asimismo, se estudian ciertas acciones constitucionales y legales que México pudo llevar a cabo para controlar la pandemia con eficacia y eficiencia; mismas que no se hicieron y que, por ende, terminaron perjudicando a la población en general. Lo anterior, basado desde la óptica de los derechos humanos y la dignidad humana.

PALABRAS CLAVE: COVID-19, derechos humanos, anarquía jurídica, suspensión de garantías, teoría de la imprevisión, políticas públicas, México.

ABSTRACT

This article analyzes the actions taken, from 2020 to date, by the three levels of government in Mexico to eradicate and reduce the contagion and deaths due to the coronavirus, specifically, the Federal Government of this country. It also studies certain constitutional and legal actions that Mexico could have taken to control the pandemic effectively and efficiently; these actions were not taken and, therefore, ended up harming the general population. The above is based on the perspective of human rights and human dignity.

* Licenciado en Derecho y Especialista en Derecho Constitucional, con *Summa Cum Laude* (Mención Honorífica), por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consultor en Materia Constitucional. Creador de los conceptos *Anarquía Jurídica* y *Medios de Control de la Legitimidad*. Ha sido catedrático de diversas universidades en México. Autor del libro *La Constitución en el Orden Internacional*, el cual ha sido traducido a seis idiomas

KEYWORDS: *COVID-19, human rights, judicial anarchy, suspension of guarantees, theory of unforeseen, public policies, Mexico.*

Introducción

Desde que en México se detectaron los primeros casos de infección del COVID-19, el gobierno federal de dicho país comenzó a tomar medidas para, supuestamente, erradicar los contagios y, a su vez, evitar el sobrecupo en hospitales. Sin embargo, dichas medidas han sido muy controvertidas y criticadas por científicos y estudiosos de diversas áreas, así como por organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Además, dichas políticas no han sido tan efectivas como las tomadas en otros países. Aparte de que hubo muchas contradicciones en el discurso gubernamental al hacer señalamientos de qué se debía o no debía hacer para evitar el contagio de la enfermedad o, en dado caso, si se contraía la misma. Eso generó que muchas personas se infectaran y que otras murieran. Cabe destacar que dichas contradicciones no solamente se dieron en el discurso, sino que las mismas autoridades no ponían el ejemplo de lo que se debía de hacer y, en su lugar, realizaban todo lo contrario de lo que recomendaban. Eso generó un caos e incertidumbre en la mayoría de la población mexicana.

Precisamente en el presente trabajo se hará un análisis cronológico de esas políticas que el gobierno de México ha tomado, partiendo de una perspectiva jurídica y garantista, así como enfocada en los derechos humanos y la dignidad humana. Aparte, el análisis que se realizará en este trabajo partirá del concepto de anarquía jurídica, mismo que es novedoso y, por ende, aún no hay muchos trabajos que ahonden en este tema.

Se eligió el caso de México debido a que este país es un lugar emblemático en América Latina, al ser una economía emergente y, al mismo tiempo, una de las economías más fuertes de Latinoamérica y, evidentemente, el impacto de la crisis sanitaria que tenga dicho Estado se verá reflejado en la región continental americana antes señalada.

El objetivo de este trabajo es investigar si las políticas públicas impulsadas por los tres niveles del gobierno en México para contrarrestar la pandemia del coronavirus y sus efectos fueron exitosas o deficientes y si lo fueron, hasta qué punto resultaron ser así. Para llegar a dicho objetivo, es menester preguntarnos: ¿Qué medidas tomó México para combatir la crisis de la pandemia del COVID-19?, y ¿Dichas medidas fueron correctas o erróneas? Sin más que añadir, es tiempo de introducirnos de lleno a la parte neurálgica de nuestro tema.

Crónica de una crisis

Desde marzo de 2020 (momento en el que el COVID-19 se comenzó a ver como un problema grave de salud pública en México), el gobierno federal empezó

a crear mecanismos que, en apariencia, servirían para mitigar el contagio masivo de SarsCov2. Entre dichas medidas estaban el lavarse las manos frecuentemente, el uso de la sana distancia de dos metros y usar gel antibacterial. Aparte de decretar un confinamiento de quince días, mismo que se fue alargando con el paso del tiempo. El problema fue que dicho confinamiento era una medida que quedaba a la discrecionalidad de los habitantes del país. Es decir, no se impuso una sanción a aquellas personas que violaran dicho encierro, como sí se hizo en otros países. Así que esta medida quedó en letra muerta y, por consecuencia, muchas personas hicieron caso omiso de la misma. Es decir, lo que se terminó ordenando en dicho Decreto fue una norma jurídica imperfecta; pues si no se observaba, no había una sanción que pudiese ejecutarse.

Sin embargo, el gobierno federal decretó el cierre de las que se denominó como “actividades económicas no esenciales” y, al mismo tiempo, permitir que continuaran en funcionamiento las llamadas “actividades económicas esenciales”¹. Y a los establecimientos que no cumplieran con dicha medida, se les imponían sanciones que iban desde amonestaciones hasta la clausura. Dado que muchos establecimientos comerciales se vieron obligados a cerrar, mucha gente comenzó a quedarse sin empleo.

Cabe destacar que el gobierno federal no decretó estímulos fiscales para apoyar a las pequeñas, medianas y grandes empresas que no realizaban actividades económicas no esenciales y que se vieron obligadas a suspender sus labores. Ni tampoco se impulsaron o crearon apoyos gubernamentales para trabajadores ni empresarios. Lo anterior se debió a que la mayor parte del presupuesto federal ya estaba destinado a programas sociales de carácter clientelar, como “Jóvenes Construyendo el Futuro” o “Sembrando Vida”. Por tanto, no había dinero suficiente como para generar apoyos gubernamentales ante la inminente crisis.

Así, se suspendieron las clases en todos los niveles escolares y se comenzó a hacer uso de la educación a distancia y digital. Además, se detuvieron las labores de las oficinas gubernamentales. Eso puso en jaque a la impartición de justicia y generó que mucha gente no pudiera exigir sus derechos frente a los órganos jurisdiccionales.

Por su parte, se estableció un semáforo epidemiológico por medio del cual se iba a indicar si cada una de las treinta y dos Entidades Federativas de México estaba en verde, amarillo o rojos, dependiendo del número de contagios y muertes que presentaban. Aunque la Constitución Mexicana, en su artículo 29, habla de la suspensión de garantías y señala claramente el procedimiento que se debe realizar para decretar dicha medida (en el cual intervienen los tres poderes del Estado), el gobierno mexicano no quiso hacer uso de la suspensión de garantías, como sí se llevó a cabo en varios países. Para eso, se señaló que el titular del Poder Ejecutivo Federal no creía en ese tipo de me-

¹ Aquellas que se dedicaban al expendio y elaboración de alimentos, productos de higiene, fármacos y bebidas.

didias. Se llegó al grado de que Hugo López-Gatell Ramírez, Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud en México y encargado del control de la pandemia en dicho país, tildara a la suspensión de garantías como una medida retrógrada. Aparte de que Marcelo Ebrard Casaubón, secretario de Relaciones Exteriores, indicó que el actual gobierno mexicano no creía en ese tipo de medidas (refiriéndose a la suspensión de garantías).

Al mismo tiempo, la Secretaría de Salud de México afirmaba que no había evidencia científica que comprobara que el uso de cubrebocas sirviera para no contraer el coronavirus. Eso generó que muchos mexicanos no lo usaran y, por ende, se infectaran.

Cabe destacar que esa situación se mantuvo durante varios meses. Incluso después de que científicos connotados como Mario Molina (Premio Nobel de Química) descubrieran que el uso de cubrebocas sí servía para no contraer el virus.

Luego de meses de que el gobierno mexicano se sostuviera en esa afirmación, se terminó por aceptar que el uso de cubrebocas sí servía para disminuir el riesgo de contagio. Así que tanto el gobierno federal, como los gobiernos locales y municipales comenzaron a difundir al uso de cubrebocas entre la población. De hecho, algunas Entidades Federativas y Municipios determinaron el uso obligatorio de cubrebocas en espacios públicos so pena de recibir alguna sanción administrativa, entre las que destacaban la amonestación, el arresto o el cobro de una multa.

No obstante, el presidente de la República continuó sin usar cubrebocas y, al mismo tiempo, asistiendo a eventos masivos que se llevaban a cabo a lo largo y ancho del país. Eventos en los cuales no se guardaba la sana distancia entre los asistentes y el presidente. Y todo esto se hacía, sin que el presidente de México se diera cuenta que su ejemplo era uno de los símbolos más importantes para difundir esa costumbre entre la población. Finalmente, el actual presidente de México es el mandatario que ha contado con mayor legitimidad desde hace casi cien años y eso hace que existan muchos mexicanos que lo sigan e imiten. De esta forma, a pesar de todas las medidas gubernamentales que se llevaron a cabo para controlar los efectos de la pandemia en la salud pública, los contagios se comenzaron a incrementar de manera explosiva. Lo mismo ocurrió con los decesos.

Otra situación peculiar que aconteció fue la compra de insumos médicos a China. No obstante, dichos productos resultaron tener una mala calidad: se rompían o eran sumamente delgados. Por ello, los trabajadores de la salud (médicos y enfermeras) comenzaron a presentar graves problemas en su trabajo diario, pues no estaban protegidos para realizarlo.

México comenzó a estar dentro de los diez países que tenían más infectados y muertos a nivel mundial. Lo mismo sucedió cuando los muertos eran médicos y enfermeras que estaban trabajando en la primera línea de atención de los infectados del COVID-19.

Para ese momento, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y varias de las Comisiones de Derechos Humanos locales comenzaron a emitir reco-

mendaciones en las que se instaba a todos los niveles del gobierno para que se instaurara el uso obligatorio de cubrebocas en las personas. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos hicieron caso omiso a dichas recomendaciones. Eso se debió, sobre todo, a que temían que la gente tomara a mal el hecho de ser sancionada y que, por ende, ese enojo social se viera reflejado el día de las elecciones en contra de los titulares de esos gobiernos o los partidos políticos de los que estos emanaban.

Ante este panorama, el hecho de que las medidas sanitarias impulsadas desde la Organización Mundial de la Salud funcionaran, quedaba solamente en manos de los mexicanos. Eso fue el acabose. Se terminó cayendo en la anarquía jurídica. Las cifras de infectados y muertos fueron aumentando y luego bajando. Tal como es normal que suceda en una situación como esta.

Las diferentes farmacéuticas desarrollaron las respectivas vacunas y la COFEPRIS aprobó, de emergencia, varias de esas vacunas para que el mismo gobierno las pudiera adquirir y, así, comenzar con la inmunización de los mexicanos. Sin embargo, dicha inmunización se aplazó un poco más de la cuenta porque el presidente de la República aceptó que la farmacéutica Pfizer no enviara cierto número de vacunas que ya estaban destinadas para México, con el argumento de que los países pobres también tenían derecho a recibir dosis de las vacunas. Es decir, el titular del Poder Ejecutivo Federal prefirió renunciar a las vacunas para inmunizar a México. Eso complicó y atrasó un poco la aplicación de la vacuna.

Después se comenzaron a adquirir más vacunas, pero muchas de esas vacunas fueron entregadas a varias entidades federativas en estado de descomposición. Fueron miles de dosis perdidas. Eso hizo que se alentara aún más la vacunación. Por otro lado, no se empezó a inmunizar a los jóvenes (mismos que son los que portan y contagian, en mayor medida, el coronavirus por su constante movimiento y contacto social), sino que se prefirió iniciar por los médicos y luego por los adultos mayores. La vacunación se inició en zonas rurales o semiurbanas, y no en las regiones urbanas con alta movilidad de la población. Es decir, se vacunó en regiones que no tenían altas cifras de contagios. Eso provocó que no se pudiera reducir, de tajo, el número de infecciones y muertes.

Por otro lado, meses después, el gobierno de México decidió no vacunar a las personas menores de edad (jóvenes y niños), bajo el argumento falaz de que estos casi no se infectaban y, si se infectaban, no corrían peligro alguno, a pesar de que ya varios países, como Estados Unidos o gran parte de Europa, comenzaban a vacunar a este sector poblacional. Fue así que muchos padres de familia comenzaron a interponer demandas de amparo para que sus hijos fueran vacunados. Dichas demandas fueron ganadas y, por ende, Jueces de Distrito obligaron al gobierno federal de México a vacunar a los menores de edad.

Actualmente, el gobierno mexicano ha llevado una intensiva campaña de vacunación, misma que ha alcanzado a menores de edad de hasta doce años. Sin embargo, a comparación de otros países, México va muy retrasado con respecto a la cantidad poblacional que ha recibido dos o hasta tres dosis de la

misma. Afortunadamente, en México no se ha visto un impacto tan fuerte de los grupos antivacunas. Las cosas continúan y la pandemia aún no termina. Así que las acciones del gobierno federal de México y de los gobiernos estatales y municipales continuarán.

Visión de los derechos humanos en México

En junio del 2011 se llevó a cabo una de las principales reformas constitucionales de los últimos años: se introdujo dentro del texto de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos el concepto de derechos humanos y principios tales como el de *pro persona*, *control de convencionalidad*, *interpretación conforme* y otros que cambiaban la visión cerrada que existía sobre la materia.

Con dicha reforma constitucional, el catálogo de derechos que fundamentaba la Constitución Federal de México se abrió a aquellos que reconocen los instrumentos internacionales que México ha firmado y ratificado. Ahora, es necesario hacer algunas aclaraciones al respecto.

La base de la reforma constitucional de la que se ha hablado en los párrafos anteriores está ubicada en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahí se encuentran contenidos los principios sustanciales que rigen a los derechos humanos en México. Así, gracias a dicha reforma constitucional, las autoridades siempre deberán de aplicar el instrumento normativo (sea este la Constitución o los Tratados Internacionales sobre derechos humanos) que beneficie en mayor medida a la persona humana. A eso se le denomina principio *pro persona* o *pro homine* o de la norma más benéfica para el ser humano.

Es evidente que los derechos humanos ya no son estáticos, sino que son progresivos, es decir, se busca que cada vez sean más amplios para que protejan, en mayor medida, a los seres humanos. Con esto, es evidente que se ha perdido la certeza y seguridad jurídica que antes era uno de los pilares del sistema jurídico mexicano. Y digo que se han perdido esos principios porque, como ya mencioné, no se sabe cuál es el límite de los derechos humanos. De hecho, llega a haber momentos en los que dos o más derechos humanos pueden chocar entre sí en un mismo caso concreto y, entonces, es en dónde entra la ponderación de valores. Sin embargo, si el juzgador o la autoridad respectiva no tiene el criterio suficiente como para saber identificar qué derecho prevalece sobre otro u otros, las cosas se pueden salir de control. Situación que ha estado sucediendo en México y que se ha hecho evidente en este último año pandémico. Es ahí en donde entra lo que yo he llamado como anarquía jurídica, concepto que retomaremos más adelante.

Ahora, antes de continuar, debemos de aclarar o definir qué se entiende por derecho humano. Pues bien, un derecho humano es toda prerrogativa con la que cuentan los seres humanos desde el momento de nacer. Situación diferente que sucede con los derechos fundamentales, pues éstos son prerrogativas de las que goza un ser humano por el simple hecho de que la Constitución

lo reconoce en su texto. Es decir, si nos referimos a derechos humanos, estamos hablando de naturalismo jurídico; mientras que, si hablamos de derechos fundamentales, nos encontramos en el campo del positivismo jurídico.

Por su parte, para que un derecho humano o fundamental pueda ser ejercido por las personas, se necesita que existan mecanismos que los garanticen. Esos mecanismos deben de estar inscritos en la Constitución de cualquier Estado y se denominan garantías constitucionales. En México existen el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, entre otros.

Ya que hemos aclarado estos puntos, es momento de definir qué se entiende por ponderación de valores. Pues bien, este concepto es un mecanismo de interpretación por medio del cual se anteponen dos o más principios (como lo son los derechos humanos), para saber cuál prevalecerá sobre los demás. Es decir, se sopesa cuál de esos valores que están colisionando genera un mayor beneficio para alguno de los sujetos agraviados.

Lo anteriormente indicado se explica para que el lector pueda comprender el gran impacto que los derechos humanos deben tener en las decisiones que un gobierno debe tomar. Y, de esta manera, aterrizándolo a lo respectivo de la pandemia del COVID-19, para que el lector pueda comprender los errores y omisiones que México ha llevado a cabo con respecto a la misma y, de esa manera, se puedan entender, de mejor manera, los apartados siguientes.

Las medidas sanitarias como garantía del derecho humano a la salud

Como se comentó en la introducción del presente texto, el gobierno mexicano comenzó a tomar medidas para aminorar las infecciones y muertes provocadas por el virus SarsCov2. Sin embargo, dichas medidas demostraron no ser muy efectivas. A pesar de eso, el gobierno federal se negó a utilizar otros mecanismos constitucionales que sí resultaron ser efectivos en diversos países.

Antes de entrar a analizar lo anteriormente explicado, hemos de definir qué se entiende por el derecho humano a la salud. Pues bien, la Organización de las Naciones Unidas nos dice que la salud es “el equilibrio de los factores físico, psíquico y social en una persona”.

Tal definición alude al aspecto anatómico y filosófico de la persona, es decir la correcta composición de su cuerpo y el buen funcionamiento de su organismo, o la ausencia de patologías que afecten el desarrollo mismo de las funciones vitales, ya que éste es solamente un aspecto de la definición de la salud. (De la Torre, 1998, p. 304)

A su vez, analizando la definición que el *Diccionario terminológico de ciencias médicas* nos proporciona, se entiende por salud el “estado normal de las funciones orgánicas y psíquicas”.

Tomando en cuenta lo anterior, el derecho humano a la salud es aquella prerrogativa que tienen los individuos para que sus funciones orgánicas y psíquicas se encuentren en un estado óptimo. Así, el derecho humano a la salud está íntimamente ligado al derecho a la vida, a una vida digna, a la integridad, a la alimentación y a otros sin los cuales el derecho que estamos estudiando no tendría razón de ser.

Por su parte, el derecho humano a la salud es un derecho de tipo prestacional; es decir, que el Estado tiene la obligación de prestarlo o brindarlo y, por ende, es una prerrogativa que puede ser exigida por las personas al Estado del que forman parte, si el mismo no se proporciona. Dicho derecho está reconocido en el artículo cuatro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, nos podemos percatar que el hecho de que el gobierno mexicano decretara el uso de las diferentes medidas sanitarias era nada más y nada menos que para garantizarle a la población el derecho humano a la salud; pues el hecho de que las personas utilizaran cubrebocas, gel antibacterial, lavado de manos, sana distancia, aislamiento social y otras, generaba que la gente tuviese menos posibilidades de infectarse o, si ya lo estaban, de infectar a otros.

Sin embargo, dichas medidas sanitarias no debieron ser discrecionales, sino que debieron imponerse a toda la población. Además, en caso de que no se cumplieran dichas medidas, el Estado debió de sancionar, administrativa o penalmente, a los infractores, tal como sucedió en diversos países del mundo. O sea, México debió de utilizar el monopolio de la fuerza pública para garantizarle a la población el acceso al derecho humano a la salud. Como nos podemos dar cuenta, el Estado mexicano incumplió con la obligación constitucional que tiene de garantizarle a la población el derecho humano a la salud.

El origen de la anarquía jurídica y su relación con la pandemia del COVID-19 en México

Ya en el apartado anterior se explicó la reforma constitucional en materia de derechos humanos aprobada en México. Mirando desde esa perspectiva, las cosas parecieran estar de maravilla: los mexicanos ya estarán completamente protegidos de abusos y arbitrariedades. Sin embargo, la realidad no es así. Desde que se llevó a cabo dicha reforma constitucional, la mayoría de los mexicanos creyeron que podían hacer lo que quisiesen y, por el contrario, muchas veces la autoridad no intervenía por miedo a que se le acusara de ser un violador de derechos humanos.

En el párrafo anterior no queda muy clara la idea, así que pasaremos a explicarla con algunos ejemplos: si una manifestación, que en un principio era pacífica, se salía de control, la policía y los cuerpos de seguridad no intervenían. Y no lo hacían, a pesar de que se atentara contra la propiedad privada de personas que nada tenían que ver con las demandas que en esa marcha se pidieran y aunque algunos manifestantes agredieran a individuos que eran simples transeúntes. Así, las cosas se terminaban saliendo de control. Al parecer, la autoridad había

perdido el monopolio de la fuerza que las propias normas jurídicas les otorgan. Podríamos citar más ejemplos en los que las personas hacían un uso excesivo de sus derechos y en los que la autoridad nada más se quedaba mirando. Pero no haremos eso, porque el presente texto se tornaría interminable.

Entonces, al gobierno le temblaba la mano para imponer la ley y el orden y para proteger los derechos de aquellas personas que eran afectadas por esos disturbios. Así, vemos que la reforma constitucional de derechos humanos abrió una caja de pandora que le terminó por quitarle fuerza a la autoridad y que le dio un poder desmedido y poco entendible a la gente que se escudaba en esos supuestos derechos para salirse con la suya. De esta forma y tomando en consideración lo que hemos indicado, la anarquía jurídica es

[...] el desorden que se genera gracias a la pérdida o deslegitimidad que obtiene (entre los gobernados y gobernantes) el monopolio de la fuerza del Estado, debido a que se da mayor prioridad a los derechos humanos que a las obligaciones jurídicas, lo cual genera que se caiga en un caos. (Fernández de Lara, 2020, p. 53)

En otras palabras, a pesar de existir normas jurídicas específicas, existe anarquía jurídica cuando la certeza y seguridad jurídicas se pierden y la ambigüedad en el texto legal da paso a momentos de caos. Eso es precisamente lo que comenzó a suceder en México. Es algo que se hizo evidente en la actual pandemia del coronavirus, al momento de dejar de lado el monopolio de la fuerza del Estado y dejar todo en la libertad de las personas. Eh ahí, la razón del caos que en México se vivió. Es decir, los gobernantes (desde el federal hasta los estatales y municipales) prefirieron tener una actitud pasiva ante la crisis sanitaria del coronavirus.

Es importante que el lector tenga presente el concepto de anarquía jurídica para entender cada uno de los subtemas siguientes y el problema planteado, en general. En otras palabras, este término estará tácitamente presente en cada uno de los apartados siguientes y, al mismo tiempo, estuvo en los apartados anteriores. Como adelantamos en el subtítulo de los derechos humanos, todo tiene una relación con los derechos y la dignidad humana que, finalmente, deben de ser garantizados por el Estado a través de sus poderes y de las personas titulares de éstos. Entonces, podemos hablar de anarquía jurídica en lo referente a lo vivido en México durante la pandemia del COVID-19.

El exceso del uso de la libertad en medio de una crisis sanitaria

En el apartado anterior, pareciera que toda la responsabilidad del mal manejo de la pandemia del coronavirus en México recayó únicamente en los tres niveles del gobierno. Pero eso es falso. También tuvo que ver la sociedad civil.

**Crisis en una crisis:
el caso de México**

Salvador Alan Fernández
de Lara García

Es más, se puede afirmar que tuvo más responsabilidad la sociedad civil que el mismo gobierno. Y ahora se aclarará el porqué de dicha afirmación.

A partir de que en México se comenzaron a presentar los primeros contagios del COVID-19, mucha gente no tomaba las medidas sanitarias que se empezaban a recomendar. Mucho menos el cubrebocas. Recordemos que en el apartado anterior se indicó que, durante los primeros meses de la pandemia, el gobierno mexicano fue enfático al afirmar que no había evidencia científica que demostrara que el cubrebocas sirviera para que la gente no se infectara del coronavirus.

Sin embargo, luego de que el gobierno mexicano reconociera que el cubrebocas sí era efectivo, mucha gente siguió sin usar la mascarilla. Es más, muchas personas creían que el coronavirus era una mentira creada por las élites gubernamentales para controlar a la población. Por la misma razón, esas personas no usaban las demás medidas sanitarias: la sana distancia, el uso de cubrebocas, etcétera. Como el gobierno mexicano no decretó la suspensión de garantías, esa gente que no creía en el virus o que no usaba las medidas sanitarias se escudaba en su libertad personal. También hubo mucha gente que salía de su casa sin tener que salir. Iban de vacaciones a la playa o a lugares turísticos, hacían fiestas, se exponían a aglomeraciones humanas y las cosas se salían de control. Esa misma gente se escudaba en su libertad.

Lo mismo sucedió con el servidor público encargado del manejo de la pandemia en México Hugo López-Gatell. Mientras él les pedía a los mexicanos, todos los días, que no salieran de casa para evitar contagios, se le captó comiendo en un restaurante y, luego, de vacaciones en la playa. Es decir, su acción fue incongruente con lo que a diario decía. Y, además, no se le destituyó del cargo. Situación que sí aconteció en países como Canadá.

Cabe destacar que Hugo López-Gatell, al ser el encargado del manejo de la pandemia en México, es la principal persona que debió ser coherente y seguir con lo que él mismo profesaba. Esa es la principal tarea de un servidor público como él. Porque su actitud serviría de ejemplo para la gran mayoría de la población mexicana. No se puede exigir que la gente haga tal o cual cosa, si quién lo está diciendo no lo hace.

Ahora es momento de definir qué es la libertad. Porque ese derecho humano ha sido algo que ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad. La libertad fue tratada, especialmente, por grandes pensadores de la Ilustración y sirvió de base para aquellos movimientos armados que surgieron en los siglos XVIII y XIX (la revolución francesa, la independencia de las Trece Colonias de América y la de los países latinoamericanos). Pero, ¿qué es la libertad?

La libertad, en cuanto bien jurídico, significa [...] libre formación y actuación de la voluntad. Dicho bien jurídico constituye un estado psicológico o espiritual de la persona humana que satisface necesidades de esta índole y que se plasma en la afirmación de su propia personalidad. La libertad individual es la facultad del hombre de libremente querer y manifestar su propia voluntad para la satisfacción de sus necesidades. (Jiménez, 2010, p. 117)

Por su parte, tenemos que entender que nuestra libertad termina cuando empieza la libertad de los otros. Es decir, yo puedo hacer lo que yo quiera, siempre que no perjudique a un tercero. Como un claro ejemplo está en el hecho de que un ser humano pone la música a todo volumen en plena madrugada. Es evidente que esa acción afectará la libertad que tienen los vecinos para dormir. Es claro que si ese ser humano, bajo la premisa de su libertad personal, pone la música a todo volumen a esas horas del día, existirá una sanción jurídica porque, finalmente, violó la libertad del otro.

Además, la libertad individual no puede ir en contra de los derechos de la colectividad como es, en este caso, el derecho a la salud. Así, a un ser humano no se le debería permitir el dejar de usar las medidas sanitarias para evitar el contagio del coronavirus bajo el argumento de que está haciendo uso de su libertad. Pues, como ya se dejó entrever, eso pondría en riesgo a la salud pública.

El poco uso del delito de peligro de contagio

El Código Penal Federal de México, en su artículo 199 BIS, establece que:

El que a sabiendas de que está enfermo de un mal u otra enfermedad grave en periodo infectante, ponga en peligro de contagio la salud de otro, por relaciones sexuales u otro medio transmisible, será sancionado de tres días a tres años de prisión y hasta cuarenta días de multa.

Un texto similar está en todos los Códigos Penales de las treinta y dos Entidades Federativas de México.

Este tipo penal surgió por las frecuentes infecciones venéreas (en específico de sífilis) que las personas llegaban a sufrir al mantener relaciones sexuales. La primera vez que se llegó a colocar en la ley fue en 1931. Sin embargo, los doctrinarios del derecho Penal en México ya pugnaban, desde 1925, para que se creara un tipo penal específico que regulara y evitara que las personas infectadas por alguna enfermedad venérea (y que sabían dicha situación) la pudiesen transmitir a terceros.

Si analizamos la definición del tipo penal que hemos citado, nos daremos cuenta que el tipo penal es formal o de simple comportamiento porque no importa que se transmita la infección; por el contrario, sólo basta con que el sujeto activo, a sabiendas de que contrae cierta infección, cometa alguna acción que genere el peligro de transmitir su enfermedad. Por su parte, los bienes jurídicos que se tutelan son la salud y, a su vez, la vida. Por otra parte, nos podemos percatar que el sujeto activo del delito es el infectado y el sujeto pasivo es quién tiene el peligro de resultar enfermo por mantener cierta clase de contacto físico con el infectado. Evidentemente, debe de haber un nexo causal para que se actualice lo indicado en el Código Penal: la relación que haga que el sujeto pasivo se contagie. Pero,

además, para que se cometa este delito, el infectado debe de haber sabido que contraía la enfermedad. Esto último es lo que se conoce como elemento subjetivo de antijuridicidad.

Ya que hemos hecho el análisis del delito de peligro de contagio, es menester hacer hincapié en que durante la pandemia ha sido frecuente que personas infectadas (muchas saben que lo están) salgan a la calle y tengan contacto con otras personas. Eso ha resultado ser un gran peligro de infección. Y aunque el tipo penal existe en la norma jurídica, no se hace mucho uso de ella. Sin embargo, sí hubo casos en los que se iniciaba alguna carpeta de investigación por dicho delito. Ahora, la penalidad del delito de peligro de contagio es mínima. Por tanto, este delito es considerado como no grave.

Y así como mucha gente violó su cuarentena y salió a la calle estando infectada, eso mismo sucedió con Hugo López-Gatell, el Subsecretario de Salud Federal, encargado del tratamiento de la pandemia en México. Él se infectó de coronavirus y aunque seguía dando positivo en las pruebas PCR, se le captó en la calle, paseando. Lo cual era un grave peligro para los transeúntes que pasaban o estaban junto a él. Lo peor del caso fue que no se le impuso ninguna sanción (administrativa, penal o civil) por esa acción. Como vemos, México cuenta con una sanción penal que resultaba prometedora para evitar el contagio humano y así salvaguardar a la población.

A su vez, si una persona no sabe que está infectada y por imprudencias suyas termina infectando a otra, no sería aplicable el delito de peligro de contagio; pues, como se está afirmando, el sujeto activo del delito no sabe que porta el virus. Sin embargo, se estaría dentro del delito de lesiones u homicidio (si la víctima murió). Así que sí había mecanismos legales y, en específico, penales que se pudieron ejecutar por las autoridades respectivas como medios de coacción y coerción para que la gente siguiera las medidas sanitarias que se estaban impulsando.

La suspensión de garantías y la utilización de la teoría de la imprevisión como medida de control de la pandemia

En apartados anteriores se habló de la suspensión de garantías y hasta se señaló el artículo constitucional que contempla dicha medida. Pero es momento de definir esto y hacer un estudio comparativo con otros países.

Podemos afirmar que la suspensión de garantías

[se] trata de una figura que evoca la tesis de los “poderes extraordinarios” ante situaciones excepcionales que, en la práctica, suponen una suspensión de la vigencia del derecho (en principio) para salvar al derecho mismo. (Salazar, 2013, p. 231)

Cuando se aplica la suspensión de garantías, el Poder Ejecutivo Federal mantiene una mayor preponderancia que los otros dos poderes y, a su vez, monopoliza tanto las facultades legislativas como jurisdiccionales mientras la crisis esté vigente.

Si analizamos esta institución constitucional, nos daremos cuenta de que su antecedente más lejano se da en la Antigua Roma, durante la época de la República. Ahí, en un momento de crisis o guerra, el Senado nombraba a un dictador, el cual hacía uso de facultades extraordinarias mientras duraba dicha situación de caos, mismo que lideraba a Roma durante un momento determinado. Esta magistratura romana fue creada con el fin de que se pudiera controlar cualquier periodo caótico y, de esa manera, lograr el orden.

Podríamos equiparar a la suspensión de garantías con otras medidas constitucionales similares que existen en el mundo, tales como el estado de excepción o el estado de sitio. De hecho, todas ellas derivan de la dictadura romana.

El objetivo de la suspensión de garantías es proteger al Estado, y al propio orden constitucional, de situaciones que lo pongan en verdadero peligro. Es una manera excepcional de hacer frente a una situación crítica y caótica, como lo ha sido esta pandemia del coronavirus. Es una medida constitucional de carácter temporal, que fenece cuando la crisis termina o se logra controlar.

Es claro que solamente el hecho de que el gobierno de México decretase la suspensión de garantías, hubiese logrado que la mayoría de la población, si no es que toda, se quedase en sus casas. Eso hubiera evitado el cúmulo de contagios y muertes que se llegaron a tener en México y que resultó ser un número vergonzoso. Es decir, si se hubieran suspendido las garantías constitucionales, se hubieran salvado muchas vidas. Además de que aquellas personas que ya se infectaron, no lo hubieran hecho y, por tanto, su salud estaría intacta. Recordemos que el coronavirus genera, a largo plazo, secuelas en el cerebro, pulmones, corazón, riñones y otros órganos más. Sin embargo, como ya vimos en apartados anteriores, el gobierno mexicano prefirió decretar un aislamiento social que la gente podía violar (por no haber una sanción en caso de hacer caso omiso a dicho decreto).

Por su parte, tanto en el aislamiento social decretado por el gobierno mexicano, como en la suspensión de garantías, México debió hacer uso de *la teoría de la imprevisión*. La teoría de la imprevisión tiene su origen en el Derecho Canónico antiguo que existió durante la Edad Media, así como en la buena fe. A través de esta teoría, se busca que los contratantes de un contrato civil (arrendamiento, préstamo, mandato, etcétera) no se enriquezcan sin causa a costa de la otra parte, ni sufran un daño en su patrimonio por las circunstancias imprevisibles y externas a ellos que se pudiesen suscitar en algún momento determinado. Podríamos ejemplificar como una circunstancia externa e imprevisible la pandemia del coronavirus.

Es claro que muchas empresas tuvieron que cerrar y que mucha gente se tuvo que quedar encerrada en sus casas debido al aislamiento social decretado por México. Eso generó, en muchos casos, que las personas no pudieran pagar

sus respectivas obligaciones y, por ende, caer en mora; lo que podía provocar intereses.

Es ahí en dónde tanto el Congreso de la Unión (Poder Legislativo Federal), como los congresos locales, debieron haber hecho uso de la teoría de la imprevisión para reformar los Códigos Civiles para que se contemplase en ellos que en caso de una crisis sanitaria (como la pandemia del coronavirus), una guerra o cualquier situación extraordinaria grave que se llegase a presentar, las partes integrantes de un contrato civil pudieran suspender temporalmente los efectos de sus deudas para no caer en moratoria y no generar intereses ni situaciones peores, tales como los embargos. Es decir, que se permitiera legalmente no pagar obligaciones mientras durara la situación extraordinaria: en este caso, la pandemia del coronavirus. Porque la pandemia del coronavirus, y sus efectos en la micro y marco economía, es una situación que nadie pudo haber previsto (ni siquiera los expertos epidemiólogos o los economistas). Es claro que mucha gente tuvo problemas monetarios para cumplir con sus obligaciones debido a la pandemia: pago de renta, compra de alimentos, pago de deuda, entre otras. Y las autoridades de un Estado (en este caso México) deben de velar por la integridad de los gobernados y, por consecuencia, tratar de protegerlos lo más posible ante situaciones catastróficas como lo ha sido la pandemia del COVID-19. Y situación similar se debió hacer para reformar el Código de Comercio y las demás leyes mercantiles que están vigentes en México. A su vez, el gobierno mexicano debió de impulsar estímulos fiscales para que, tanto los empresarios como las partes de los diversos contratos existentes, no sufrieran un grave daño en su patrimonio. Porque, finalmente, cuando se hace un contrato, se deben pagar contribuciones al Estado. De esta manera, se equilibraba la situación que pudiesen vivir las personas. Pero nada de esto se hizo y mucha gente sufrió las consecuencias por esas omisiones. Para colmo de males, muchas de esas personas que sufrieron violaciones a sus derechos a causa de que incumplían con sus obligaciones contractuales, no podían ejercer una acción procesal para defenderse porque los tribunales se encontraban cerrados.

Conclusiones

Como hemos analizado y comprobado, las acciones emprendidas por el gobierno mexicano para tratar de controlar y erradicar el contagio y los fallecimientos a causa del coronavirus, dentro del marco de la pandemia que actualmente aqueja a todo el mundo, no han sido las más eficaces y eficientes. De hecho, podemos afirmar, a través del estudio que se ha realizado dentro de este trabajo de investigación, que las políticas públicas generadas o impulsadas por los tres niveles del gobierno de México han dejado mucho que desear. A su vez, es claro que algunas de esas políticas han rayado en el absurdo, yendo en contra de lo que las mismas leyes dictan para casos como el que estamos

estudiando. Es decir, el gobierno mexicano contaba y cuenta con los instrumentos constitucionales y legales para hacerle frente a una pandemia como la que se está viviendo. Sin embargo, México prefirió no utilizarlos y, en su lugar, apelar al sentido común de los mexicanos que, en el ejercicio de su libertad, iban a utilizar para hacer uso de las medidas sanitarias que se recomendaban. Situación que, en muchos casos, no sucedió.

Entre esos instrumentos constitucionales y legales podemos señalar a la suspensión de garantías y el delito de peligro de contagio. Estos mecanismos, de haberse utilizado, hubieran generado excelentes resultados. Recordemos que, antes que nada, México debió garantizarles a sus habitantes el derecho humano a la salud. Y esos instrumentos hubiesen servido como garantía de dicha prerrogativa.

Además, los Poderes Legislativos de las entidades federativas y de la Federación pudieron reformar los Códigos Civiles, de Comercio y demás leyes para darle paso a la teoría de la imprevisión, lo cual le hubiera generado beneficios reales a la población mientras hubo aislamiento social. Al mismo tiempo, el Estado debió generar estímulos fiscales y programas sociales que apoyaran a las pequeñas, medianas y grandes empresas, así como a los trabajadores. Eso hubiera generado que México no cayera tan abruptamente en la crisis económica en la que actualmente se encuentra inmerso.

Podemos afirmar que el hecho de que tanto el presidente de la República como el servidor público de atender la pandemia de coronavirus en México no hayan utilizado todas las medidas sanitarias recomendadas sirvió como ejemplo para que muchos mexicanos tampoco lo hicieran. Eso dio paso a que muchos de los seguidores de ambos funcionarios públicos se abstuvieran de usar cubrebocas, sana distancia, gel antibacterial, lavado de manos y aislamiento social. También se puede afirmar que el caos que se ha vivido en México ha sido gracias a la obsoleta o tibia actuación que los gobiernos locales y municipales han tenido durante estos meses de infección.

Por su parte, la culpa del caos que se ha vivido en México durante la pandemia tampoco es exclusivo del gobierno; sino de muchos mexicanos que haciendo una interpretación errónea de lo que significa la libertad y escudándose en dicho derecho, se negaban a usar las medidas sanitarias recomendadas por el gobierno federal y la Organización Mundial de la Salud.

Para finalizar, este análisis se ha hecho aun siendo el coronavirus una pandemia mundial que sigue afectando la salud y economía de los mexicanos. Esperemos que el trabajo de los tres niveles del gobierno y de los tres poderes del Estado en México reconduzca su camino en ese sendero que tiene por objeto el acabar con los contagios y, por consecuencia, lograr que los mexicanos regresen a sus actividades habituales sin el riesgo de enfermarse del COVID-19 o morir.

Referencias

- Barrientos-Gutiérrez, T.; Alpuche-Aranda, C.; Lazcano-Ponce, E.; Pérez-Ferrer, C. & Rivera-Dommarco, J. (2020). La salud pública en la primera ola: una agenda para la cooperación ante Covid-19. *Salud pública de México*, vol. 62(5), pp. 598–606.
- Canaza-Choque, F. A. (2021). Enemigo Público. Estado de excepción global y la protección de los derechos humanos en tiempos inestables. *DIKÉ. Revista Peruana de Derecho y Ciencia Política*, vol. 1(1), pp. 1–11.
- Cárdenas, L. (1985). *Diccionario terminológico de ciencias médicas*. México: Salvat.
- Código Penal Federal* (2021). México: Cámara de Diputados.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2021). México: Cámara de Diputados.
- Cortés-Meda, A. & Ponciano-Rodríguez, G. (2021). Impacto de los determinantes sociales de la COVID-19 en México. *Boletín COVID-19 Salud Pública*, vol. 2(17), pp. 9–13.
- Cota, J. E. M. (2020). COVID-19 y el empleo en México: impacto inicial y pronósticos de corto plazo. *Contaduría y administración*, vol. 65(4).
- De La Torre, R. M. (2000). *El Derecho a la Salud*. México: UNAM.
- Fernández De Lara García, S. A. (2020). La Anarquía Jurídica. *Revista Foro Jurídico*. México, octubre, pp. 52–55.
- Gómez, G. M.; de los Ángeles Miró, M.; Stratta, A. E.; Mendoza, A. B. M. A. B. & Zingaretti, L. (2020). La educación superior en tiempos de Covid-19: análisis comparativo México-Argentina. *Revista de Investigación en Gestión Industrial, Ambiental, Seguridad y Salud en el Trabajo-GISST*, vol. 2(2), pp. 35–60.
- Hernández Bringas, H. (2021). COVID-19 en México: un perfil sociodemográfico. *Notas de Población*. Enero 2021, pp. 105–132;
- Gutarra, E. F. (2020). Estados de excepción, COVID-19 y derechos fundamentales. *Revista Oficial del Poder Judicial*, vol. 11(13), pp. 407–438.
- Jiménez Huerta, M. (2010a). *Derecho Penal Mexicano: Tomo II*. México: Porrúa.
- Jiménez Huerta, M. (2010b). *Derecho Penal Mexicano: Tomo III*. México: Porrúa.
- Jiménez-Bandala, C. A.; Peralta, J. D.; Sánchez, E.; Olvera, I. M. & Aceves, D. A. (2020). La situación del mercado laboral en México antes y durante la COVID-19. *Revista Internacional de Salarios Dignos*, vol. 2(2), pp. 1–14.
- Mejía, L. S. P.; Fernández, J. L. W.; Hernández, I. O.; Ridaura, R. L.; Ramírez, H. L. G.; Ávila, M. H. & Ávila, J. E. H. (2021). Estimación del exceso de mortalidad por todas las causas durante la pandemia del Covid-19 en México. *Salud pública de México*, vol. 63(2), pp. 211–224.
- Miramontes, O. (2020). Entendamos el COVID-19 en México. *COVID-19 en México*. Recuperado de <http://scifunam.fisica.unam.mx/mir/corona19/covid19.pdf>
- Padilla-Santamaría, F.; Maya-Franco, L. & Ferman-Cano, F. (2020). COVID-19 en México: Panorama Epidemiológico. *Revista Cadena de Cerebros*, vol. 4(1), pp. 31–42.
- Ribeiro, S. (2020). Coronavirus, agronegocios y estado de excepción. *La Jornada*, 29 febrero.
- Rojina Villegas, R. (2010). *Compendio de Derecho Civil: Teoría General de las Obligaciones*. México: Porrúa.

Ruiz Ramírez, H. (2020). El empleo en México durante el COVID-19. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, noviembre.

Salas, C.; Quintana, L.; Mendoza, M. Á. & Valdivia, M. (2020). Distribución del ingreso laboral y la pobreza en México durante la pandemia de la Covid-19. Escenarios e impactos potenciales. *El trimestre económico*, vol. 87(348), pp. 929–962.

Salazar Ugarte, P. (2013). *Estado de excepción, suspensión de garantías y jurisdicción*. México: IIJ-UNAM.

Suárez Lastra, M.; Valdés González, C. M.; Galindo Pérez, M. C.; Salvador Guzmán, L. E.; Ruiz-Rivera, N.; Alcántara-Ayala, I. & Garnica-Peña, R. (2021). Índice de vulnerabilidad ante el COVID-19 en México. *Investigaciones geográficas*, no. 104.

Suárez, V.; Quezada, M. S.; Ruiz, S. O. & De Jesús, E. R. (2020). Epidemiología de COVID-19 en México: del 27 de febrero al 30 de abril de 2020. *Revista Clínica Española*, vol. 220(8), pp. 463–471.

Torrealba-Rodríguez, O.; Conde-Gutiérrez, R. A. & Hernández-Javier, A. L. (2020). Modeling and prediction of COVID-19 in Mexico applying mathematical and computational models. *Chaos, Solitons & Fractals*, no. 138. DOI: 10.1016/j.chaos.2020.109946

Ximénez-Fyvie, L. A. (2021). *Un daño irreparable. La criminal gestión de la pandemia en México*. México: Planeta.

**Crisis en una crisis:
el caso de México**

Salvador Alan Fernández
de Lara García

Agricultura y cambio climático. Impactos en los subsistemas de subsistencia en los Andes centrales del Perú

Agriculture and Climate Change. Impacts on Livelihood Subsystems in the Central Andes of Peru

*Hildegardo Córdova-Aguilar**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

LIMA, PERÚ

hcordov@pucp.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-0502-5085>

RESUMEN

El cambio climático es un proceso que viene afectando el quehacer de las sociedades en el mundo, especialmente porque afecta el comportamiento de los ecosistemas que sostienen la vida. La agricultura es fundamental en nuestra existencia y los efectos del cambio climático sobre la productividad de los cultivos ya se están estudiando con recomendaciones específicas como las dadas por la FAO para las regiones tropicales y de montaña. En esta ocasión se hará un acercamiento a los impactos que viene produciendo el cambio climático en los subsistemas relacionados con la producción de comida de subsistencia y de las estrategias que podrían adoptarse para mejorar los ingresos económicos de sus practicantes. Se tomará como referencia lo que ocurre en los Andes centrales, especialmente en el Perú, en donde, según el Censo Nacional Agropecuario del año 2012, existe el 68 % de las unidades agropecuarias de 0,1 a 5 hectáreas que afectan a 1.231.000 hogares. El objetivo es mostrar que existe un número significativo de familias rurales que también deben ser consideradas en los esfuerzos de mejoramiento de su calidad de vida que pueda homogeneizarse con la del resto de la sociedad peruana. Las políticas de desarrollo de la agricultura familiar invisibilizan a los agricultores de subsistencia con unidades agrícolas menores a tres hectáreas, los cuales deberían entrar en la agenda de desarrollo para asegurarles su sostenibilidad frente a riesgos, tales como el cambio climático. La metodología de esta investigación es de tipo deductivo-inductivo basada en documentos escritos y experiencias de campo en diferentes partes de la sierra peruana.

* Doctor en Geografía. Investigador asociado a la Sociedad Geográfica de Lima. Profesor Principal (I) de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Pontificia Universidad Católica del Perú.

PALABRAS CLAVE: *agricultura de subsistencia, cambio climático, geosistemas andinos, Perú.*

ABSTRACT

Climate change is a process that is affecting the daily living of societies in the world, especially because it disturbs the behavior of the ecosystems that support life. Agriculture is central to our existence and the effects of climate changes on crop productivity are already being studied with specific recommendations such as those given by FAO for tropical and mountain regions. This time, a rapprochement will be made to the impacts of climate change on subsystems related to subsistence food production and strategies that could be adopted to improve the economic income of its practitioners. Reference will be made to what happens in the Central Andes, especially in Peru, where, according to the 2012 National Agricultural Census, there are 68% of agricultural units from 0.1 to 5.0 hectares affecting 1,231,000 households. The objective is to show that there is a significant number of rural families that must also be considered in efforts to improve their quality of life that can be homogenized with that of the rest of Peruvian society. The development policies of family farming do not take into consideration subsistence farmers with agricultural units under three hectares, however, they should be included in the development agenda to ensure their sustainability against risks, such as climate change. The methodology of this research is deductive-inductive based on written documents and field experiences in different parts of the Peruvian mountains.

KEYWORDS: *subsistence agriculture, climate change, Andean geosystems, Peru.*

Introducción

La agricultura es una de las actividades más antiguas del mundo y por lo tanto existe una experiencia que se remonta a los años en que se comenzaron a formar las sociedades humanas en la tierra. Otro aspecto para resaltar es que a lo largo del tiempo se han ido desarrollando “revoluciones verdes” que han buscado aumentar la eficiencia en la producción de alimentos para mantener a una creciente población. Sin embargo, las revoluciones no han avanzado al mismo paso en todo el mundo, sino que en este proceso sólo se acoplaron las sociedades más desarrolladas, mejor posicionadas del suelo, dejando a las menos pudientes, más alejadas de los centros del poder en condiciones que denominamos de subsistencia. Esta manera de ver los problemas agrícolas se sigue repitiendo en la actualidad frente al cambio climático, en donde la atención se centra en la agricultura comercial. Estudios sobre adaptaciones frente al cambio climático parten del supuesto que este impacto será negativo (FAO, p. 2015). Sin embargo, esto es más cierto en terrenos llanos, pero no en las zonas de montañas, donde los cultivos se distribuyen en pisos ecológicos y los cambios no necesariamente serán negativos, como veremos más adelan-

te. Esto no contradice los estudios que señalan que las zonas de montaña son las más vulnerables al cambio climático y por eso debe trabajarse en apoyar sus esfuerzos de resiliencia (ICIMOD-APMN, 2008).

Desde los años 1930 se han venido realizando diversos estudios sobre la agricultura, identificando sistemas y tipos dominantes. Muchas tienen rasgos que las conectan y otras son distintas, pero siempre aparece el tipo de agricultura de subsistencia. De entre ellas me parece aceptable la clasificación agregada en tres grupos que presenta Jaime Vásquez (2000), quien hace referencia a agriculturas de subsistencia, de mercado y de plantación. La agricultura de subsistencia a su vez se subdivide en agricultura intensiva irrigada, agricultura de secano o estacional, y ganadería familiar (Córdova Aguilar, 1982, p. 84).

La agricultura de subsistencia aparece como la más primitiva en donde la dependencia en la salud de los ecosistemas naturales es primordial. Se define como tal a la actividad que lleva a la producción de comida mediante el cultivo de plantas y crianza de animales mayormente para el consumo familiar. En términos cuantitativos, la agricultura de subsistencia es cuando más del 50 % de la energía humana proviene de los miembros de la unidad familiar y más del 50 % de la producción es consumida en el mismo hogar (Wharton, 1965, p. 13). El término agricultura de subsistencia aparece actualmente como subconjunto de la agricultura familiar, un término introducido al buscar insertarlo en el sistema capitalista comercial y que fue definido por la FAO en 2014 en los términos siguientes:

La Agricultura Familiar (incluyendo todas las actividades agrícolas basadas en la familia) es una forma de organizar la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, acuicultura y pastoreo, que es administrada y operada por una familia y, sobre todo, que depende preponderantemente del trabajo familiar, tanto de mujeres como hombres. La familia y la granja están vinculados, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales. (Salcedo, de la Ocampos y Guzmán, 2014, p. 26)

La agricultura familiar involucra el trabajo de los miembros de una familia y por eso los costos de producción son difíciles de establecer, como ya lo señaló Chayanov en una publicación de 1931 (citado en Salcedo, de la Ocampos y Guzmán, 2014, p. 18) en donde introduce su teoría de la unidad económica campesina. En América Latina y el Caribe se introdujo a mediados del siglo XX el término “campesinado” para referirse a los operadores de la agricultura familiar, minifundista, y se utilizó esto para las reformas agrarias que dominaron la política agraria de los años 1960 del siglo XX. Actualmente, estos conceptos adquieren especial importancia porque son el primer escalón en la producción de comida con prácticas sostenibles frente al cambio climático y que aparecen como los objetivos 1 y 2 de desarrollo sostenible al año 2030 de las Naciones Unidas.

En el sistema de subsistencia la producción depende casi enteramente de la ecología de los sistemas ambientales naturales. Frente a esto, la estrategia común es cambiar de cultivos o de tipos de animales para mejorar sus rendimientos. Esto es importante porque es lo que ha resultado en la estratificación de cultivos en las montañas, como es el caso de los Andes. Otras estrategias, que en realidad son complementarias se refieren a la introducción de tecnologías de riego, abono natural o rotación de cultivos (Bayliss-Smith, 1982).

La agricultura familiar es el primer soporte para erradicar el hambre en América Latina y el Caribe, pues los pequeños productores son los aliados de la seguridad alimentaria. La FAO señala que en América Latina y el Caribe el 80 % de las explotaciones pertenecen al rubro de agricultura familiar que ocupa a unos 60 millones de personas, siendo el principal soporte de empleo rural. Por eso el año 2014 fue declarado por las NNUU como el Año Internacional de la Agricultura Familiar (Salcedo y Guzmán, 2014). Sin embargo, no existe acuerdo estandarizado sobre el tamaño de las unidades que conforman la agricultura familiar, aunque todos reconocen en este segmento a una parte importante de la producción de comida mundial, así como los bolsones de pobreza rural, pero también los centros de preservación de la biodiversidad (Salcedo, de la Ocampos y Guzmán, 2014, p. 18)

Las reformas agrarias en América Latina tuvieron como eje principal resolver el problema de pobreza del campesinado, incorporándolos al sistema de mercado capitalista para que tengan recursos económicos que los ayudaría a salir de esta situación. Sin embargo, por diversos motivos esto no ocurrió y por eso desde las décadas de 1980 y 1990, la agricultura familiar, campesina, fue dejada de lado en las agendas de desarrollo agrario y se apostó por la globalización y la modernización de la agricultura, orientándola a la exportación. El apoyo de las políticas desarrollistas se orientó a las empresas, dejando de lado a la agricultura familiar o de subsistencia porque sus sistemas productivos no conducían al desarrollo económico (Salcedo, de la Ocampos y Guzmán, 2014, p. 21).

Maletta (2011, p. 5) señala que el proceso de desarrollo de las economías latinoamericanas viene expandiéndose en el sector rural y así la agricultura de subsistencia está en franca declinación, porque el número de familias y personas que dependen de ella están disminuyendo porcentualmente, y pone como referencia que del total de personas en hogares de agricultores de subsistencia que existían en 1950, sólo el 22 % continuaba en la misma condición en el año 2010. Evidentemente, el número de familias en subsistencia está disminuyendo, pero todavía siguen siendo un número significativo que forman el grueso de la población rural en pobreza extrema. El hecho de haber adoptado en el siglo XXI el término de agricultura familiar como sinónimo de subsistencia, esconde la cuantificación, porque aquí se incluyen a todas las familias que tiene cinco a menos hectáreas de tierras para agricultura. Además, depende del tipo de cultivos que realicen. Hay cultivos que son enteramente comerciales y se cultivan para la venta como en el caso de coca, arroz, cacao. Quien cultive una hectárea de

arroz y obtenga seis toneladas métricas, no se quedará con todo para el consumo familiar. En este caso se trata de una agricultura comercial, según la definición que se hizo anteriormente para saber cuándo es una actividad de subsistencia.

Agricultura y cambio climático: Impactos en los subsistemas de subsistencia en los Andes centrales del Perú

Hildegardo
Córdova-Aguilar

Agricultura de subsistencia en el Perú frente al cambio climático

En el Perú, la agricultura de subsistencia se encuentra en los grupos censales que figuran con menos de tres hectáreas y que cubre el 67,9 % del total de unidades agropecuarias (UA), identificadas en el último Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) del año 2012 (ver cuadro 1).

Tamaño de la UA (Ha)	Unidades agropecuarias	%	Superficie (Ha)	%
Total	2.213.506	100	38.742.465	100
Menos de 0,5	507.137	22,9	99.700	0,3
De 0,5 a 2,9	996.277	45	1.272.793	3,3
De 3,0 a 4,9	251.001	11,3	896.259	2,3
De 5,0 a 9,9	218.564	9,9	1.418.311	3,7
De 10,0 a 19,9	118.274	5,3	1.522.078	3,9
De 20,0 a 49,9	75.435	3,4	2.172.245	5,6
De 50,0 a 99,9	23.363	1,1	1.519.797	3,9
De 100 a más	23.455	1,1	29.841.281	77

Cuadro 1.
Unidades agropecuarias y superficie según tamaño de la unidad agropecuaria, 2012

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). IV Censo Nacional Agropecuario, 2012.

En el año 2012, las UA con menos de cinco hectáreas sumaban 1.754.415 (79,2 % del total) que equivalían a 5,9 % del total de la tierra agrícola (IV CENAGRO, 2013, p. 11). La mayor cantidad de las UA familiares se ubica en los Andes (68 %), y la tendencia es a seguir aumentando con el tiempo, al igual que en la Selva Alta (IV CENAGRO, 2013, p. 12). Por lo general estas UA se encuentran fraccionadas en pequeñas parcelas ubicadas indistintamente en diferentes zonas ecológicas que les permite disminuir los riesgos de pérdidas de sus cosechas por los efectos climáticos.

La Ley de Reforma Agraria N° 17716 de 1969 prohibió la existencia de UA menores a 5 ha. Sin embargo, esto nunca se cumplió, especialmente en la Sierra, en donde en 1994 se tuvo al 74 % de las UA en esta condición. Al año 2012 se notó un pequeño cambio que se expresa en la disminución de los pesos porcentuales en la Sierra e incremento en la Selva y Costa¹.

¹ La división regional oficial del territorio peruano es en Costa (0 – 2000 m.s.n.m.), Sierra (encima de 2000 m.s.n.m en el lado occidental y 1000 m.s.n.m en el lado oriental de los Andes), Selva Alta (de 1000 a 400 m.s.n.m) y Selva Baja (de 400 a 84 m.s.n.m).

Todo esto lleva a hacer notar la precariedad de estos pequeños productores que laboran la tierra con la esperanza de obtener cosechas para mantener a sus hogares, y que les asusta la idea de experimentar cambios en los patrones climáticos como se vienen anunciando en el mundo.

Stefania Gozzer (2019) en el *BBC News Mundo* del 4 de diciembre del 2019 informó que ya se pueden ver cuatro efectos del cambio climático en América del Sur, que son las inundaciones más frecuentes, las sequías más acentuadas, los huracanes más destructivos, y la subida del nivel del mar. Por otro lado, la *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOOA) reportó que, durante el 2015, la temperatura promedio de la superficie terrestre a nivel mundial fue 2,39°F (1,33°C) por encima del promedio del siglo XX (Hoffmann, 2016). Asimismo, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) reportó que entre 2015 y 2019 se ha acelerado el cambio climático con los mayores incrementos de temperatura media de la tierra. Eso hace que algunos fenómenos meteorológicos, como las inundaciones, sean más intensas al igual que derrumbes y también sequías (OMM, 2019). Igualmente, el 2020 se mostró con un incremento de 1,2°C sobre la base de 1850 (OMM, 2021), como se puede observar en la figura siguiente.

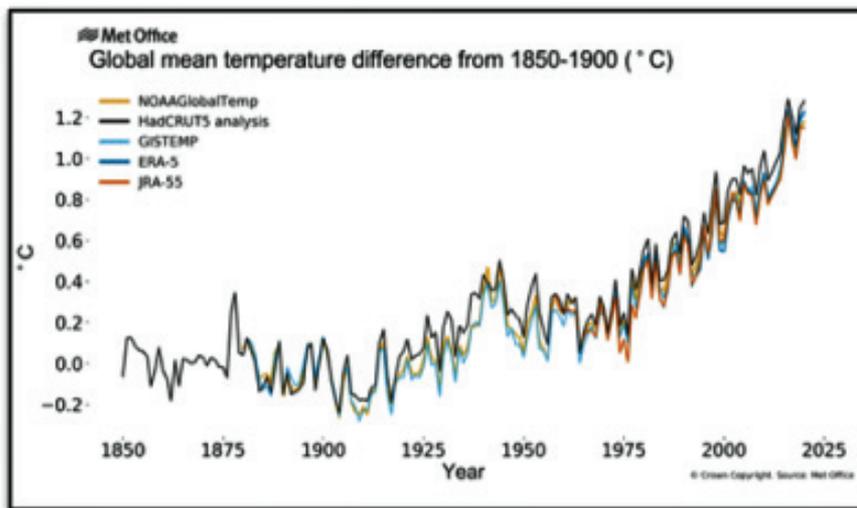


Figura 1.
Diferencia de la temperatura
media anual mundial
respecto de las condiciones
preindustriales (1850-1900)

Fuente: OMM, 2021. Nota: Los dos reanálisis (ERAS y JRA-55) concuerdan con los de los conjuntos de datos *in situ* (HadCRUT, NOAA GlobalTemp y GISTEMP) para el periodo de referencia 1981-2010. Los datos para 2020 abarcan el periodo de enero a octubre.

Todo esto muestra que el incremento de temperaturas con sus consecuencias: sequías, inundaciones, y otros efectos derivados amenazan la producción de alimentos y el sostenimiento de los agricultores de subsistencia en mayor

intensidad que otros. Esto se da porque los apoyos del Estado son muy débiles a pesar de algunas estrategias de ayuda como las propuestas por el fondo agrario peruano (Agrobanco) para la pequeña agricultura.

Estos cambios en el comportamiento del tiempo afectan directamente a la agricultura que depende del agua, suelos y temperatura previamente aceptada para el crecimiento de cultivos. Algunos son más resilientes que otros, pero de todas maneras son vulnerables a cualquiera de estos procesos o a todos en su conjunto.

Cultivo	Unidades de sensibilidad al cambio climático			
	Estrés por calor	Estrés por sequía	Estrés por lluvias intensas	Nivel de vulnerabilidad al CC
Maíz (varios tipos)	Media	Muy alta	Alta Plagas Enfermedades Anegamiento	Alta
Yuca	Media	Muy alta	Alta Enfermedades Anegamiento	Alta
Frejoles (varios tipos)	Alta	Muy alta	Muy alta Plagas Invasión de malezas Putrefacción del fruto	Alta
Banano	Media	Muy alta	Baja Muy alta Plagas	Media
Papa (varios tipos)	Alta	Muy alta	Enfermedades Anegamiento	Alta
Cucúrbitas (varios tipos)	Alta	Alta	Media Anegamiento	Baja

Fuente: Guerrero, B. J. (2010) y el autor. **Baja.** Cultivos adaptados a condiciones tropicales que toleran muy bien el exceso de lluvias y las temperaturas altas. Son sensibles a la sequía. **Media.** Cultivos adaptados a condiciones tropicales, que en caso de lluvias muy intensas se adaptan bien porque tienen varios ciclos de floración y pueden producir todo el año. **Alta.** Cultivos que son afectados por las lluvias intensas ocasionando incremento de plagas, enfermedades y son sensibles a las sequías. **Muy Alta.** Cultivos muy sensibles a sufrir daño por el proceso de tropicalización; las lluvias intensas ocasionarían daños irreparables después de la floración.

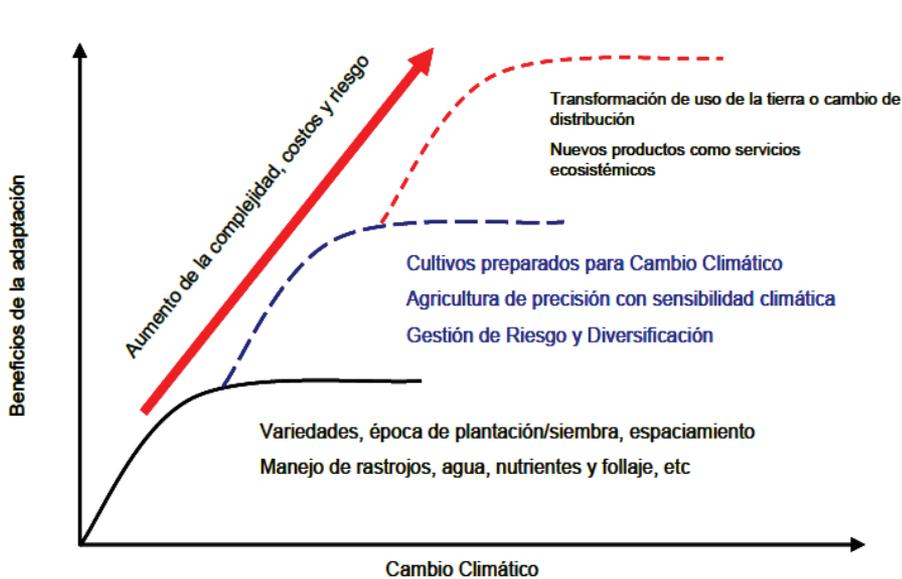
Cuadro 2.
Vulnerabilidad de algunos cultivos de subsistencia al cambio climático

Adaptaciones al cambio climático en agricultura de subsistencia

El cambio climático afecta el comportamiento de los ecosistemas naturales y los antropogénicos como es el caso de la agricultura. Entre los diversos tipos de agricultura existentes en el mundo y en los Andes en particular, se encuentra la agricultura de subsistencia que por sus características es la más vulnerable al cambio climático con las consecuencias negativas en la producción de comida para sus practicantes. Por lo tanto, debemos prestar atención a las medidas de adaptación que se vienen ejecutando en las diversas comunidades andinas. La mayoría de estas técnicas de adaptación son heredadas desde tiempos prehispanicos porque el cambio climático es un proceso recurrente en la historia de las civilizaciones andinas, cuyas evidencias se encuentran registradas en los Andes.

Entre las estrategias de conservación del suelo y su fertilidad están el entierro de las malas hierbas en todo el campo cultivado al momento del deshierbo para producir abono orgánico así como la conservación del agua y suelo mediante la elaboración de un sistema de canales de longitud variable según la pendiente del terreno, en donde los cultivos se distribuyen en una maya que protege de la erosión al momento del riego. También está el aterrazamiento del suelo y la rotación de cultivos, dejando porciones de las parcelas en descanso por periodos variables según las necesidades locales. Estas estrategias consiguen controlar la erosión de suelos y mantener la fertilidad orgánica de los mismos en la medida de lo posible. Al respecto, un estudio llevado a cabo en la cuenca alta del Nilo (Etiopía), que también se aplica a los Andes, encontró que los agricultores que se adaptan al cambio climático obtienen mejores cosechas de los que no lo hacen (FAO, 2015, p. 5). Asimismo, un estudio de Yong D. Ngondjeb (2013) en Camerún encontró que el incremento anual de temperatura tendrá un impacto negativo en la agricultura de riego en zonas áridas; pero también se encontró que el impacto marginal del incremento de precipitaciones aumentará los retornos de las cosechas en zonas áridas.

Howden (2010) señala que la adaptación es un proceso que va mutando a medida que el cambio climático muestra sus variables; al principio puede ensayarse con variedades, adelantando o atrasando los tiempos de siembra, cambiando el espaciamiento de las plantas, manejando los tiempos de descanso de los rastrojos, manejando el control de agua en los cultivos, utilizando abonos orgánicos, y también diversificando los cultivos en tipo jardín para disminuir los riesgos de pérdidas. En un segundo momento, cuando el cambio climático ya se acentúa, se puede decidir por los cultivos más adaptables según el ecosistema en que se encuentren las familias, manejando mejor el uso del agua y diversificando los cultivos para observar los que tengan la mejor adaptabilidad. Finalmente, puede llegar el momento en que ya no es posible cultivar por cambios radicales como la desertificación, que obligan al abandono de la tierra (ver figura 2).



Agricultura y cambio climático: Impactos en los subsistemas de subsistencia en los Andes centrales del Perú

Hildegardo Córdova-Aguilar

Figura 2. Esquema del progreso de la adaptación: incremental, sistémica y de transformación

Fuente: Howden, 2010.

Entre los impactos del cambio climático en la agricultura, especialmente de subsistencia que depende enteramente de los ecosistemas se encuentra el agua, el clima, la erosión de suelos, el control de plagas.

El agua

Los ecosistemas de los Andes peruanos son mayormente áridos y semiáridos, y por eso cualquier cambio en los niveles de evaporación de la humedad del suelo afecta al desarrollo de las plantas. Además, aquí ocurren fenómenos atmosféricos recurrentes como El Niño y La Niña. La red de estaciones meteorológicas todavía es muy débil y las características de los ecosistemas cambian horizontal y verticalmente. Frente a esto las comunidades andinas ya vienen utilizando estrategias para predecir el tiempo y para guardar agua. Estas estrategias no son nuevas, sino que vienen como lecciones que se remontan a generaciones anteriores a la llegada de los europeos (Llosa Larrabure *et al.*, 2009). La variabilidad climática como proceso no es nueva en la historia de las comunidades andinas, y más bien es una condición de trabajo (Torres Guevara, 2015) que en cierta forma refuerza sus estrategias de colaboración y ayuda mutua. Los cuidadores de este conocimiento ancestral son los *kamayocs*, *yachachis*, *arariwas* y *alto misayocs*, pero también los rurales en general que juegan con el ambiente en procura de sacarle lo mejor en la toma de decisiones sobre los tipos de cultivos que sembrarán al inicio del ciclo agrícola.

Para atender las demandas de agua, construyen pequeños reservorios o estanques que abastecen con agua llevada por acequias desde las quebradas. Esa agua se almacena en las noches y luego se distribuye a los cultivos durante el día y, según la demanda, se establecen turnos de acceso. En el sur peruano, donde la aridez andina es mayor, se siguen las mismas estrategias, pero en el altiplano y puna se guarda el agua de lluvias en lagunas con desagües para los casos de avenidas de precipitaciones excepcionales. También se construyen camellones para disminuir la humedad en las plantas expuestas a inundaciones. Además, se construyen lechos de infiltración que “siembran” el agua en las laderas, evitando escurrimientos que pueden ser destructivos del suelo (Chilón Camacho, 2012). Estos al mismo tiempo alimentan a los puquiales u ojos de agua que sirven para la agricultura en tierras más bajas.

Asimismo, se sigue utilizando la distribución de parcelas en niveles altitudinales diferentes para disminuir los riesgos en la provisión de comida. El maíz, por ejemplo, se cultiva en las zonas templado-cálidas que suben hasta los 3400 m de altitud. Mientras que la papa (*Solanum tuberosum*), oca (*Oxalis tuberosa*), olluco (*Ullucus tuberosus*) y otros cultivos soportan bien ambientes más fríos y se cultivan encima de los 3000 m.s.n.m. Eso permite intercambios o abastecerse de comida variada que asegura el sostenimiento familiar (ver figura 3).

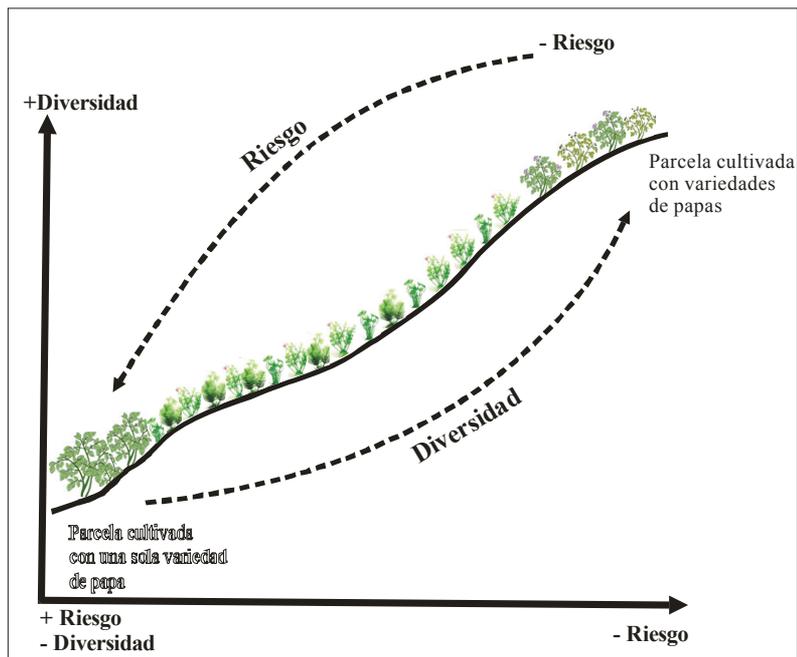


Figura 3.
Relación de
agrobiodiversidad de papas
y riesgos en condiciones de
ecosistemas de montañas
altoandinas

Fuente: Torres Guevara, 2015.

El incremento de la temperatura ya es un proceso sensible en los Andes y los agricultores de subsistencia juegan sus estrategias. El clima tiene que ver con las precipitaciones estacionales en las parcelas de secano. Desde tiempos ancestrales, los agricultores de subsistencia vienen jugando sus estrategias de predicción de lluvias. Observan a la naturaleza para ver el comportamiento de ciertos indicadores que se dan por la posición de las estrellas y del mundo natural que les rodea: la abundancia o escasez en la producción de ciertos frutos, la floración de algunas plantas silvestres, el canto de ciertas aves, la disposición de los hormigueros. Ellos intercambian sus experiencias y en función de eso deciden si sembrarán sólo un producto o escogerán diversificar. Por ejemplo, en la sierra del noroeste peruano tienen a la mano escoger entre sólo maíz o mezclarlo con zarandaja (tipo de frejol). Este frejol es más resistente a la sequía y por lo tanto si el año resulta ser seco, pierden el maíz, pero les queda el frejol. Por otro lado, el incremento de temperaturas favorece el cultivo de maíz en los pisos altos que se acercan al páramo, obteniendo cosechas en períodos más cortos de los que se espera porque el maíz se desarrolla mejor cuando sube la temperatura.

En las zonas altas del centro y sur peruanos, se tiene a las heladas como el fenómeno recurrente, que en los últimos 20 años se ha convertido en la mayor amenaza para los agricultores, especialmente de subsistencia que dependen de tubérculos (papa, oca, olluco, mashua [*Tropaeolum tuberosum*]) y cereales (trigo, cebada, quinua, cañihua) para su existencia. Estas heladas consisten en temperaturas por debajo de 0°C, especialmente en las noches, con caídas de nieve o granizo, normalmente entre mayo y agosto. Las poblaciones más afectadas son las más pobres y que viven fuera del radio de acción de las ayudas del Estado. Allí, las tecnologías modernas para mitigar el frío no llegan. Las viviendas son muy rústicas (Rosales Alvarado y Caminada Vallejo, 2016) y no se han incorporado tecnologías que ya existen, como el mejoramiento del abrigo aprovechando el calor solar². La calefacción no existe y las ayudas humanitarias no resuelven el problema en el mediano y largo plazo.

Los impactos de las heladas son enormes y se manifiestan en cinco rubros principales señalados por Rosales Alvarado y Caminada Vallejo (2016, p. 7): pérdida en la agricultura, pérdida en el sector pecuario, deserción escolar, pérdida de vidas humanas y pérdida de esperanzas. Aquí sólo nos referimos a las pérdidas en la agricultura y las estrategias ancestrales para cubrir estas deficiencias.

Las heladas cristalizan la savia en las hojas y tallos carnosos de las plantas como la papa, interrumpiendo su crecimiento y a veces matándolas comple-

² El GRUPO, centro de investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) ha desarrollado un modelo de casas calientes que aprovechan la luz solar para las viviendas rurales en el Altiplano, que lamentablemente no se ha extendido por falta de interés de parte de los tomadores de decisiones en aspectos del desarrollo regional y nacional.

tamente. Este fenómeno es mitigado mediante actividades como: el uso de camellones o waru-waru en las zonas de poca pendiente; en donde se construyen canales paralelos que se llenan de agua, la cual actúa como termorregulador, evitando las heladas a las plantas que se cultivan en los suelos entre los canales. Otra estrategia es cambiar los ciclos de siembra según las características climáticas del lugar o seleccionar las variedades de plantas más resistentes a las heladas; una tercera estrategia es cultivar en andenerías de tal manera que cuando vienen las heladas sólo se pierden los cultivos que están al borde exterior de cada andén (terraza). A esto se agrega el cultivo de plantas rompevientos; evitando cultivar en el fondo de las quebradas; y produciendo fogatas para calentar el aire en las noches.

Erosión de suelos

La pérdida de suelos agrícolas es también un problema grave, especialmente en las laderas de montaña. Es también uno de los procesos más dinámicos en el modelado del paisaje rural. Es causada mayormente por las precipitaciones pluviales que caen en suelos desprotegidos de vegetación en donde se practica una agricultura “en limpio”. Para disminuir estos procesos erosivos, los agricultores escogen cultivar las laderas con semillas que no necesitan remover el suelo, o construyendo terrazas, camellones, o cultivos, siguiendo los contornos topográficos que retienen las escorrentías cada cierto trecho, evitando la remoción del suelo.

Las tasas de erosión varían según la localización y la intensidad de las precipitaciones. Los fenómenos El Niño traen mucha humedad que favorece la erosión de suelo y también lleva a la pérdida de cultivos por la invasión de maleza. Esto se refleja en el *Atlas de Erosión de Suelos por Regiones Hidrológicas del Perú*, elaborado por el SENAMHI (2017) que divide al país en 14 regiones hidrológicas que se muestran en el mapa 1.

Tomando en cuenta un conjunto de factores: precipitaciones, pendiente del terreno, textura de los suelos, cobertura vegetal, y prácticas de conservación, el SENAMHI llega al resultado presentado en el cuadro 3.

Las tasas mayores de erosión aparecen en las regiones Atlántico 10, que corresponde al Maraón-Chinchi, y Pacífico 5, que corresponde al sector entre los ríos Santa y La Leche. En términos de grado de erosión estas regiones tienen los porcentajes mayores con el 39 % de la superficie de la región Atlántico 10 en el sector alto y muy alto y el 26 % de la superficie de la región Pacífica 5, como puede verse en el cuadro 4.

Agricultura y cambio climático: Impactos en los subsistemas de subsistencia en los Andes centrales del Perú

Hildegardo Córdova-Aguilar



Mapa 1.
Las 14 regiones hidrológicas del Perú

Fuente: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), 2017.

Región Hidrológica	Promedio TM/Ha/año
Pacífico 1	44,9
Pacífico 2	45,8
Pacífico 3	26,2
Pacífico 4	57,1
Pacífico 5	80,8
Pacífico 6	30,9
Atlántico 7	39,9
Atlántico 8	No se consideró
Atlántico 9	1,4
Atlántico 10	101,7
Atlántico 11	17,1
Atlántico 12	3,9
Atlántico 13	58,2
Titicaca 14	26,4
Promedio Nacional	41,1

Cuadro 3.
Tasas de erosión promedio
en el Perú según regiones
hidrológicas

Fuente: Elaboración propia con base en información del SENAMHI, 2017.

Regiones	Grado de Erosión y % de Área Afectada			
	Nula o Ligera	Moderada	Alta	Muy Alta
Pacífico 1	64	21	10	5
Pacífico 2	60	24	12	4
Pacífico 3	69	20	9	2
Pacífico 4	52	23	17	8
Pacífico 5	55	19	17	9
Pacífico 6	83	8	5	4
Atlántico 7	89	5	3	3
Atlántico 8	100	0	0	0
Atlántico 9	98	2	0	0
Atlántico 10	38	23	24	15
Atlántico 11	87	7	4	2
Atlántico 12	96	2,5	1	0,5
Atlántico 13	55	23,5	14,5	7
Titicaca	60	30	9	1

Cuadro 4.
Porcentaje de área afectada
según grado de erosión
en las regiones hidrológicas
del Perú

Fuente: SENAMHI, 2017, pp. 44, 47, 49.

Control de Plagas

Agricultura y cambio climático: Impactos en los subsistemas de subsistencia en los Andes centrales del Perú

Hildegardo
Córdova-Aguilar

Tal vez el impacto mayor que sufren los agricultores de subsistencia es la carencia de defensas para combatir las plagas que aparecen con la mucha humedad. En general, la modificación de las temperaturas altera la humedad y los gases en la atmósfera, lo cual favorece el crecimiento de hongos e insectos. Una estrategia bien conocida es la mezcla de cultivos en lo que se conoce como agricultura tipo jardín o huerta en donde se cultivan diferentes especies de plantas que interactúan de tal manera que las enfermedades encuentran resistencias de expansión. En estos cultivos aún se incluyen algunos insecticidas según la zona ecológica, como el tabaco (*Nicotiana sp*), el guacatay (*Tagetes minuta*), la muña (*Minthostachys mollis*), y otras. Los depredadores mayores son controlados haciendo ruidos con cohetes, sonajas y usando muñecos “espantapájaros”, especialmente durante el tiempo de cosechas de granos como el maíz, trigo, arroz. En la “Guía del Manejo Integral de Plagas”, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) hace referencia a “plantas compañeras” que tienen el efecto de alejar insectos y organismos patógenos para los cultivos (ver cuadro 5).

Planta Compañera	Cultivo	Efecto
Orégano	Calabaza, pepino, melón	Se lleva bien con enredaderas, ahuyenta insectos
Manzanilla	Cebolla, repollo, brócoli	Activa el crecimiento de la cebolla y de crucíferas. Sirve como hospedero de los insectos enemigos naturales
Ajo	Tomate, frutales	Mata los patógenos y aleja a los insectos con su olor
Culantro	Repollo, tomate, lechuga	Aleja al pulgón y la polilla (<i>Plutella xylostella</i>)
Berro	Tomate, legumbres, repollo	Reduce la mosca blanca en las crucíferas; Aleja a las hormigas, pulgones, mosca blanca y chinches
Cebolla	Tomate, lechuga	Aleja al pulgón Controla patógenos con organismos simbióticos
Marigold	Repollo, tomate	Aleja a los nemátodos con una sustancia que se produce en la raíz Aleja insectos con su olor
Menta	Repollo, tomate	Aleja insectos y nemátodos con su olor.

Fuente: JICA (s/f). “Guía del manejo integrado de plagas”. https://www.jica.go.jp/project/panama/0603268/materials/pdf/04_manual/manual_04.pdf

Cuadro 5.
Algunas plantas compañeras asociadas a cultivos y sus efectos

Resumiendo, los agricultores de subsistencia manejan un conjunto de estrategias que les ayudan a minimizar las pérdidas de sus cultivos ante los cambios del clima que juegan especialmente en términos de mayores o menores cantidades de humedad. Por supuesto que estas experiencias pueden mejorarse con el apoyo de la ciencia y la tecnología, con insumos de bajo costo y estrategias accesibles a los rurales de subsistencia como las que se indican en el cuadro 6.

Evento climático	Adaptaciones a las variaciones climáticas en los Andes			
	Tecnologías ancestrales		Tecnologías contemporáneas	
	Objetivo	Estrategia	Objetivo	Estrategia
Heladas	Mitigación	Quema de rastrojos, riego, estanques con agua, waru waru	Mitigación	Cobertura con plástico, rompiewentos
	Adaptación	Andenes de piedra, adobe, pata patas, champas, barreras vivas, protección de bosques, huertas, cultivo de especies nativas resistentes	Adaptación	Agroforestería con especies nativas resistentes, invernaderos, reservorios de agua
Sequía	Almacenamiento de agua	Huachos, protección de bosques, huertas, uso de especies cultivadas resistentes	Adaptación	Reforestación, introducción de especies resistentes a la sequía
		Reservorios tipo estanques en las quebradas y a lo largo de canales de riego		Reservorios, canales de riego
		Protección de puquios, bofedales y manantiales		Cercado y creación de bofedales y humedales
	Regulación del flujo hídrico	Surcos para infiltración de agua transversales a la pendiente		Riego presurizado (por aspersión y goteo)
Inundaciones	Regulación del flujo hídrico	Surcos a favor de la pendiente desfazados cada 10 m para los años muy lluviosos	Adaptación	Construcción de barreras vivas, zanjas de infiltración, reforestación
Granizada	Reducción del impacto	Disparo de cohetes disipadores de granizo	Nada	

Cuadro 6.
Tecnologías ancestrales y contemporáneas adaptadas a las variaciones climáticas en los Andes

Predicción del tiempo	Seguimiento del tiempo	Bioindicadores (insectos, aves, plantas, etc.), almanaque Bristol, fases de la luna	Adaptación	Desarrollo de capacidades, gestión del riesgo
			Monitoreo del tiempo	Estaciones meteorológicas, palinología, dendrocronología, historia, arqueología, geomorfología
	Manejo de recursos y ecosistemas	Elaboración de chuño, charqui, cecina, tocosh, etc. Almacenes, pirhuas, trojes, colcas, huayuncas Dispersión de parcelas en diferentes pisos ecológicos, laymes, frutales en las yungas, maíz, papa, cereales en la quechua y pastizales en la puna Manejo <i>in situ</i> de gran variedad de cultivos alimentarios (e.g., hasta 100 variedades de papa nativa por parcela) Manejo sostenible y diversificado de alpacas Ganadería diversificada con hatos compuestos por ganado criollo resistente a las zonas áridas y semiáridas (caprinos, camélidos y ovinos)	Soberanía alimentaria	Secados, mermeladas, productos lácteos, nuevos cultivos (hortalizas)
Disponibilidad de semillas	Almacenes de semillas, uso de parientes silvestres	Producción de semillas para prevenir la escasez	Zonas productoras de semillas, mejoramiento de semillas	

Fuente: Adaptación de información de Torres Guevara, 2015.

En el Perú se ha avanzado en la parte institucional y política sobre las estrategias que deben realizarse para hacer frente al cambio climático, pero en la agricultura todavía hay mucho por hacer. En el seminario realizado en Santiago en 2010, se señaló que los desafíos que esperan atención se pueden resumir en: (1) Para la sierra, determinar los cultivos que sufren más los efectos del incremento de temperatura tanto en los rendimientos como fitosanitarios; asimismo, determinar la resistencia de los cultivos a las heladas, granizadas, nieve y lluvias torrenciales; hacer un inventario de cultivos según pisos ecológicos altitudinales para conocer sus rangos de resistencia a las variaciones climáticas. (2) Para la selva, identificar las zonas inundables, frecuencia y durabilidad con el fin de proponer plantas tolerables a esas condiciones; conocer más sobre los efectos de los friajes que ocurren a mitad de año en la producción de comida. (3) Para la costa, identificar las tierras desérticas con capacidad para ser incorporadas a la agricultura utilizando el riego con agua del mar desalinizada (CEPAL, 2011, p. 72). También se debe trabajar con las poblaciones, especialmente las altoandinas que sufren los mayores impactos del clima y carecen de energía para el consumo doméstico. Allí se puede extender el uso de viviendas solares, construcción de waru warus para disminuir el efecto de las heladas, reforestar las laderas para disminuir los rangos de temperatura entre el día y la noche.

Conclusiones

La agricultura de subsistencia sigue representando un porcentaje muy significativo de las UA que afecta a más de un millón de personas en los Andes centrales que corresponden al Perú. Estas poblaciones se encuentran mayormente formando parte de comunidades campesinas con dificultades de acceso a los mercados; lo cual las ubica en una condición de riesgo alimentario frente al cambio climático, a pesar de sus estrategias para aliviar los efectos negativos que se presentan.

Las poblaciones andinas de subsistencia son pobres y por tanto carecen de recursos económicos para emprender grandes tareas de adaptación al cambio climático. Algunas estrategias que vienen utilizando son negativas para la sostenibilidad ambiental, como es el uso del fuego para limpiar sus campos, pero no tienen alternativa porque otras estrategias son costosas. Para esto se propone acciones de parte de los gobiernos regionales para mejorar sus capacidades realizando investigaciones de la problemática y aplicando políticas, así como reforzando la institucionalidad, organización y participación, educación intercultural y difusión. Deben ejecutarse programas de sensibilización sobre los impactos del cambio climático a los rurales según la zona ecológica de residencia y al mismo tiempo introducir talleres de capacitación sobre esa problemática a los maestros rurales para que potencien sus estrategias de comunicación con sus estudiantes. Solo así, podríamos incluir a los agricultores

de subsistencia dándoles los conocimientos que faciliten mejorar sus condiciones de vida, sin paternalismos.

Referencias

Bayliss-Smith, T. P. (1982). *The Ecology of Agricultural Systems*. New York: Cambridge University Press.

Chilón Camacho, E. (2011). Tecnologías ancestrales vigentes frente al cambio climático en la región andina. En J. Torres (Coord.), *Cambio climático, conocimientos ancestrales y contemporáneos en la región andina. Alcances y límites*. La Paz: Soluciones Prácticas-ITDG y Plan Internacional, pp. 18–25.

Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) (2011). *Agricultura y cambio climático: Instituciones, políticas e innovación*. Memoria del seminario internacional realizado en Santiago, los días 10 y 11 de noviembre de 2010.

Córdova-Aguilar, H. (1982). *Negative Development: The Impact of a Road on the Agricultural System of Frías, Northwestern Peru*. (Tesis doctoral). Madison, Wisconsin: University of Wisconsin at Madison.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2015). *Adaptation to Climate Risk and Food Security. Evidence from Smallholder Farmers in Ethiopia*. Rome.

Guerrero, B. J. (2010). *Adaptación de los cultivos al cambio climático en Piura*. Lima: UNALM/CONAM/INRENA.

Gozzer, S. (2019). 4 efectos del cambio climático que ya se pueden ver en América Latina. *BBC News Mundo*, 4 de diciembre.

Hoffmann, D. (2016). 2015 – el año más caliente jamás medido. Recuperado el 27 de febrero de 2021, de https://www.cambioclimatico-bolivia.org/pdf/cc-20160125-2015__el_a___.pdf

Howden, M. (2010). La investigación sobre adaptación al cambio climático en la agricultura en Australia. En CEPAL (2011). *Agricultura y cambio climático: Instituciones, políticas e innovación*. Memoria del seminario internacional realizado en Santiago, los días 10 y 11 de noviembre de 2010.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2012). *IV Censo Nacional Agropecuario*. Lima: 2012.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2013). *Resultados definitivos IV Censo Nacional Agropecuario (IV CENAGRO)*. Lima: 2013.

International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD) – Asia Pacific Mountain Network (APMN). (2008). *Global Mountain Forum: Building Resilience of Mountain Communities to Climate Change*. e-discussion. Recuperado el 10 de febrero de 2021, de <file:///C:/Users/Hilde/Downloads/BuildingtheResilienceofMountainCommunitiestoClimateChange.pdf>

Japan International Cooperation Agency (JICA). (s/f). *Guía del manejo integrado de plagas*. Recuperado el 8 de febrero de 2021, de https://www.jica.go.jp/project/panama/0603268/materials/pdf/04_manual/manual_04.pdf

Llosa Larrabure, J.; Pajares Garay, E. y Toro Quinto, O. (Eds.). (2009). *Cambio climático, crisis del agua y adaptación en las montañas andinas. Reflexión, denuncia y propuesta desde los Andes*. Lima: DESCO. Red Ambiental Peruana.

Maletta, H. (2011). Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina. Documento de Trabajo no.1. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Santiago, Chile: Rimisp. Recuperado el 4 de febrero de 2021, de https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366294106N902011AgriculturafamiliarAmericaLatinaMaletta.pdf

Ngondjeb, Y. D. (2013). Agriculture and Climate Change in Cameroon: An Assessment of Impacts and Adaptation. *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*, vol. 5, no. 1, pp. 85–94. Recuperado el 3 de julio de 2015. <http://dx.doi.org/10.1080/20421338.2013.782151>

Organización Meteorológica Mundial (OMM). (2019). El clima mundial: entre 2015 y 2019 se ha acelerado el cambio climático. Comunicado de prensa. <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/el-clima-mundial-entre-2015-y-2019-se-ha-acelerado-el-cambio-clim%C3%A1tico>

Organización Meteorológica Mundial (OMM). (2021). El 2020 es uno de los tres años más cálidos registrados. Comunicado de prensa del 15 de enero. <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/el-2020-es-uno-de-los-tres-a%C3%B1os-m%C3%A1s-c%C3%A1lidos-registrados>

Rosales Alvarado, S. y Caminada Vallejo, R. (2016). El eterno retorno del fenómeno de las heladas en el Perú: ¿Existen adecuadas políticas para combatir dicho fenómeno en el Perú?. Lima. Recuperado el 27 de febrero de 2021, de https://derecho.usmp.edu.pe/instituto/inv-centros/2015/el_eterno_retorno_del_fenomeno.pdf

Salcedo, S. y Guzmán, L. (Eds.). (2014). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política*. Santiago, Chile: FAO.

Salcedo, S.; de la O Campos, A. P. y Guzmán, L. (2014). El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe. En S. Salcedo y L. Guzmán (Eds.), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política*. Santiago, Chile: FAO.

Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) (2017). *Atlas de erosión de suelos por regiones hidrológicas del Perú*. Nota Técnica 002. Lima: SENAMHI – DHI.

Torres Guevara, J. (2015). Experiencias de adaptación al cambio climático, los conocimientos ancestrales, los conocimientos contemporáneos y los escenarios cualitativos en los Andes. Alcances y límites (Perú). *Soluciones Prácticas, Apuntes de Investigación*, no. 3.

Vásquez Sánchez, J. (2000). *Geografía rural y de la agricultura*. Cali: Universidad del Valle.

Wharton, C. R. (Ed.). (1965). *Subsistence Agriculture and Economic Development*. Chicago: Aldine.

Artículos y ensayos

A 40 años de la Guerra de Malvinas: ¿pudieron las Fuerzas Armadas Argentinas alzarse con la victoria?

40 Years after the Falklands War. Were the Argentine Armed Forces Able to Win?

*Marcos Pablo Moloeznik**

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
GUADALAJARA, MÉXICO
marcos.moloeznik@academicos.udg.mx
<https://orcid.org/0000-0002-4078-9451>

RESUMEN

El próximo año se conmemorarán cuarenta años de la Guerra de Malvinas en la que se enfrentaron Fuerzas Armadas regulares de Argentina y del Reino Unido de la Gran Bretaña. A casi cuatro décadas de distancia, el presente artículo intenta especular si el escenario del conflicto armado del Atlántico Sur podría haber sido favorable a las armas argentinas, dado que existe suficiente evidencia sobre un desenlace diferente de dicho conflicto armado de carácter internacional en el que las Fuerzas Armadas Argentinas pudieron alzarse con la victoria. Este artículo recoge, principalmente, diversos hallazgos de un esfuerzo colectivo de carácter inédito todavía inconcluso, que aborda el conflicto armado desde las perspectivas político-estratégica y estratégica-militar. Finalmente, se concluye que, si bien la suerte de las armas podría haber favorecido al instrumento militar argentino, las condiciones impuestas por el contexto de la Guerra Fría y el férreo liderazgo de la entonces primera ministra del Reino Unido Margaret Thatcher hacen difícil imaginarse un desenlace diferente al ocurrido.

PALABRAS CLAVE: guerra, Malvinas, Argentina, Reino Unido de la Gran Bretaña, fuerzas armadas.

* Profesor-Investigador Titular del Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. Primer académico no estadounidense en ser acreedor del William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education in the individual category, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, D.C., 21 de septiembre de 2017.

ABSTRACT

Next year will mark the fortieth anniversary of the Falklands War in which the regular Armed Forces of Argentina and the United Kingdom of Great Britain fought. Almost four decades later, this article attempts to speculate whether the scenario of the armed conflict in the South Atlantic could have been favorable to Argentine arms, given that there is sufficient evidence of a different outcome of this international armed conflict in which the Argentine Armed Forces could have been victorious. This article gathers several findings of a collective effort of unpublished character still unfinished, which approaches the armed conflict from the political-strategic and strategic-military perspectives. This article gathers several findings of a collective effort not yet published or completed, which approaches the armed conflict from the political-strategic and strategic-military perspectives. Finally, it concludes that although the fate of arms could have favored the Argentine military instrument, the conditions imposed by the context of the Cold War and the strong leadership of the then Prime Minister of the United Kingdom, Margaret Thatcher, make it difficult to imagine a different outcome than the one that occurred.

KEYWORDS: *war, Falklands, Argentina, United Kingdom of Great Britain, armed forces.*

Introducción

Durante el conflicto armado del Atlántico Sur, también conocido como la Guerra de Malvinas, se enfrentaron aproximadamente dieciocho mil soldados argentinos y unos veinte mil quinientos combatientes británicos. Aunque breve (2 de abril – 14 de junio de 1982), se caracterizó por la intensidad de los combates y el uso intensivo de nuevas tecnologías y medios (sistemas de armas), reconociéndose como la primera confrontación naval real con posterioridad a la librada en el teatro de operaciones del Pacífico de la segunda conflagración mundial (Train, 1987; Razoux, 2002). Fue un conflicto armado de carácter internacional regulado por los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y las normas consuetudinarias, dado que durante el desarrollo de las hostilidades ambos beligerantes no habían ratificado el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2008).

Este es un tema por demás relevante, ya que se trata de una guerra inédita entre dos países occidentales cuya posición, en dicho momento histórico, era de abierto rechazo al socialismo real (anticomunistas) y, por ende, de enfrentamiento a la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Cabe destacar que existe una añeja controversia sobre la soberanía de las islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, enclavadas en el Atlántico Sur y a las puertas del continente antártico. Si bien por legado histórico, por el Derecho del Mar y la costumbre, deberían formar parte del territorio de

Argentina, desde la primera mitad del siglo XIX fueron usurpadas por el Reino Unido de la Gran Bretaña, erigiéndose actualmente en un enclave colonial, cuya importancia estratégica reside en su posición relativa cercana a la confluencia de los océanos Atlántico y Pacífico y a su cercanía de la Antártida, donde ambos países reclaman derechos.

A pesar de que la suerte de las armas favoreció a la Fuerza de Tareas (*Task Force*) del Reino Unido, existe suficiente evidencia de que el resultado podría haberse decantado a favor de Argentina. Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es responder a la pregunta de si las Fuerzas Armadas argentinas pudieron alzarse con la victoria. Para ello, el autor recurre a los principales hallazgos de un esfuerzo colectivo que recoge trabajos inéditos, todavía inconclusos, bajo la coordinación de las Universidades de Guadalajara (México) y del Salvador (Argentina), así como a investigaciones previas cuya conclusión es que la victoria pendió de un hilo y que por lo menos en dos oportunidades las Fuerzas Armadas del Reino Unido estuvieron a punto de sufrir una derrota (Train, 1987; Razoux, 2002).

La contribución que el lector tiene en sus manos se divide en tres bloques temáticos: en el primero (dimensión política) se persigue dar cuenta del escenario internacional en el que se insertó la decisión del uso de la fuerza por parte de la Junta Militar gobernante en Argentina. En el segundo (oportunidades perdidas) se presentan dos momentos en los que el instrumento militar argentino pudo haber obtenido una ventaja decisiva sobre el enemigo: antes del estallido de las hostilidades y durante el desarrollo de las acciones bélicas propiamente dichas. Mientras que en el último, se trata de responder a la pregunta de si las Fuerzas Armadas argentinas pudieron haber derrotado a sus pares del Reino Unido.

Dimensión política

Al más alto nivel de conducción política, el gobierno de facto (1976–1983) de Argentina –Junta Militar– integrado por tres representantes de sus respectivas Fuerzas Armadas (ejército, armada y fuerza aérea), pero presidido por el teniente general Leopoldo Fortunato Galtieri del ejército, tomó la decisión de recuperar *manu militari* las islas Malvinas que, por derecho soberano, deberían formar parte de su patrimonio geográfico (Escuela Superior de Guerra Conjunta, 2013, p. 91).

De las actuaciones del Informe Rattenbach (1983, pp. 68 y 203)¹ se desprende que dicha decisión respondió a dos suposiciones asumidas errónea-

¹ El denominado *Informe Rattenbach* es el resultado de los trabajos de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades del Conflicto del Atlántico Sur (CAERCAS), creada por la Junta Militar una vez finalizadas las hostilidades y llamada así por haber sido presidida por el teniente general retirado Benjamín Rattenbach.

mente por la Junta Militar que, posteriormente, impactaron de forma negativa sobre el planeamiento y accionar de las Fuerzas Armadas argentinas²:

- a) que el Reino Unido se limitaría a reaccionar diplomáticamente ante la ocupación de las islas y que, si eventualmente llegara a hacer uso del componente militar, sólo perseguiría intenciones disuasivas;
- b) que Estados Unidos de Norteamérica no permitiría la escalada militar del conflicto y obligaría a las partes a encontrar una solución negociada.

Tal parece que los integrantes de la Junta Militar desconocían tanto el principio de proscripción del uso de la fuerza en las relaciones internacionales de la Carta de las Naciones Unidas (ONU) como el *jus ad bellum* o excepciones al uso de la fuerza en la arena internacional. De ahí que fueran sorprendidos por la Resolución 502 del Consejo de Seguridad ONU, en cuya virtud se condenó a la Argentina, a la vez que se le reconoció al Reino Unido el derecho a la legítima defensa (Artículo 51 de la Carta de la ONU). Lo que también pone de relieve la responsabilidad del personal del servicio exterior argentino que no estuvo a la altura de las circunstancias.

Para la teoría del realismo periférico esta decisión se enmarcó en la categoría o constructo teórico “erogación de autonomía”, concebido como los costos de un mal uso de la autonomía relativa de la que gozan determinados Estados-nación de la periferia como Argentina (para mayores detalles ver Escudé, 1992).

El gobierno producto de una irrupción extra constitucional (golpe de Estado del 24 de marzo de 1976) también ignoró el contexto internacional signado por la Guerra Fría o era bipolar, es decir, la lucha por la hegemonía mundial entre Estados Unidos (EE. UU.) y la entonces URSS, no obstante que la Junta Militar estaba alineada con la Unión Americana. No debe soslayarse que el Reino Unido era a la sazón el principal aliado de EE. UU. en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) –frente al Pacto de Varsovia encabezado por Moscú– y su poder naval (*Royal Navy*) se disputaba la segunda posición con la URSS a nivel planetario, constituyendo así uno de los pilares de la Alianza Atlántica.

A lo que se sumó la desconfianza del llamado “mundo libre” (bloque encabezado por EE. UU.) hacia Argentina, dado que más allá del discurso anticomunista y de la guerra sucia desatada contra los grupos subversivos en el plano interno, quebrantó el embargo cerealero contra los soviéticos dispuesto por el entonces presidente estadounidense Jimmy Carter en 1979 como sanción por la invasión soviética a Afganistán, llegándose a convertir en el principal proveedor de cereales y carnes a la URSS. Así, “En el año 1980 las ventas argentinas se multiplicaron por tres y la URSS se convirtió en el primer comprador de

² Al recuperar por la fuerza las Malvinas se persiguió el objetivo de conseguir la negociación mediante una ofensiva corta (ocupar para negociar), pero cuando no sucedió así la Junta Militar se vio forzada a cambiar de objetivo y pasar a la defensiva, careciéndose de un plan de defensa de las islas.

la Argentina, recibiendo el 20 % de las exportaciones totales y el 80 % de las de granos [...] En el año 1981 las exportaciones argentinas volvieron a aumentar y la URSS recibió el 32 % de las ventas argentinas, en particular 49,5 % de las ventas de trigo, 87,3 % de las ventas de maíz, 79,8 % de las ventas de sorgo” (Nikolaeva, 2003, p. 11).

Tampoco se reconoció el intangible del liderazgo y los lazos de amistad entre la primera ministra británica Margaret Thatcher y el presidente estadounidense Ronald Reagan; el liderazgo como intangible que marcó la diferencia a favor del Reino Unido de la Gran Bretaña. El liderazgo que se extiende al campo militar, dado que la mayoría de los entonces funcionarios de primer nivel del Reino Unido y EE. UU. eran veteranos de la Segunda Guerra Mundial (1939–1945), que como aliados lucharon contra el Eje Berlín-Roma-Tokio³. Entre ellos destacó la figura del almirante Sir Henry Leach, cuya opinión – para algunos analistas– fue decisiva para el envío de una fuerza expedicionaria al Atlántico Sur (Razoux, 2002, p. 14).

Así pues, no debe extrañar el apoyo incondicional –político y militar– de Washington a Londres, que se materializó, principalmente, en el préstamo de la isla Ascensión (ubicada a mitad de camino entre las islas británicas y las Malvinas), en proporcionar inteligencia satelital (*imagery*), de comunicaciones (*comint*) y de señales (*sigint*) (Paz, 2014), y en la cesión de 300 misiles aire aire AIM-9L Sidewinder responsables de 18 de los 21 derribos de aeronaves argentinas en combate aéreo, entre otros. Incluso, en palabras de quien fuera Secretario de la *US Navy*: “Me autorizaron a preparar un portaaviones, el USS Iwo Jima (LPH-2), para que lo utilizara la *Royal Navy* en caso de que se perdiera el HMS Invencible o el HMS Hermes” (Lehman Jr., 2012).

En última instancia se trató de un conflicto armado atípico en el marco de la Guerra Fría (Razoux, 2002, p. 9), en el que el Reino Unido tenía que responder ante el uso de la fuerza de Argentina –un Estado-nación ubicado en la periferia de los centros de poder mundial–, porque de lo contrario hubiera enviado una señal de debilidad a la URSS.

Oportunidades perdidas por Argentina

Las Fuerzas Armadas argentinas desperdiciaron momentos clave para cubrirse de gloria, tanto antes del estallido de las hostilidades como a lo largo del desarrollo de estas, más allá del innegable daño infligido a la Fuerza de Tareas británica.

³ Más allá de la causa justa de Argentina ante un resabio del colonialismo británico, el enfrentamiento contra Fuerzas Armadas de un régimen político de facto caló hondo en el imaginario de estas figuras que, de jóvenes, habían sido empeñados en combate contra el totalitarismo en Europa y el Extremo Oriente; lo que tal vez explique el discurso de Margaret Thatcher basado en el de Winston Churchill ante la Cámara de los Comunes.

Lo que llama la atención es que cualquier persona, y con mayor razón el personal de la Armada Argentina pudo tener acceso a la información de fuentes abiertas sobre el estado de fuerza naval del Reino Unido y, por ende, conocer sus capacidades y medios (por ejemplo, J. R. Hill, 1981, pp. 138–142).

Pero, al mismo tiempo, la evidencia sobre la reducción draconiana de la flota de la *Royal Navy* era abrumadora y los planes a los que respondió eran de carácter público, por lo que, si la Junta Militar hubiera esperado hasta la primavera para recuperar las Malvinas, el Reino Unido no hubiera estado en condiciones de enviar una Fuerza de Tareas.

Timing

Dimensión temporal de la que se desprende la recomendación de posponer por lo menos 6 meses la operación de la toma de Malvinas, debido a la política de disminución sistemática de gastos de defensa del Reino Unido y la consiguiente pérdida del perfil expedicionario de la *Royal Navy*. Otra razón para posponer la fecha descansa en que hubiera permitido la entrega adicional de 9 aviones Super Eténdard de la partida de los 14 adquiridos por la Armada Argentina y de misiles Exocet de fabricación francesa a la aviación naval de la Armada Argentina, más los 6 submarinos, 6 corbetas y 4 destructores en construcción en astilleros alemanes, a los que el componente naval argentino no pudo acceder por el embargo de armas decretado por la entonces Comunidad Económica Europea.

En palabras de un experto británico: “[...] de haber esperado hasta octubre o noviembre, Gran Bretaña no habría tenido oportunidad alguna. Para entonces, habríamos desmantelado gran parte de la flota y los Exocet franceses ya habrían sido entregados a Buenos Aires [...]” (West, 1997). Incluso, si se hubiera pospuesto la recuperación de las Malvinas hasta la primavera se podría:

- a) haber intentado llegar a un acuerdo con Chile ante el diferendo fronterizo y neutralizar así dicha amenaza;
- b) desarrollar ejercitaciones conjuntas con componentes de las tres Fuerzas Armadas en la Patagonia, por guardar características similares a las islas Malvinas; y, tal vez lo de mayor significado estratégico;
- c) negociar –en el plano diplomático– con la URSS el ejercicio de su derecho de veto (voto en contra) como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, para evitar la aprobación de lo que a la postre fue la Resolución 502 que legitimó la respuesta armada del Reino Unido.

Siguiendo a Train (1987, p. 234), Argentina perdió la guerra entre el 2 y el 12 de abril porque desaprovechó las primeras 3 semanas posteriores al desembarco del 2 de abril. A lo largo de dicho periodo y antes del arribo de los submarinos nucleares británicos, llamó la atención que no se llevaran a cabo los trabajos de:

- a) la extensión de la pista de la base aérea de Puerto Argentino, lo que hubiera permitido una mayor autonomía de vuelo a las aeronaves de combate;
- b) la modernización del apostadero naval de Puerto Argentino, lo que hubiera permitido el transporte de artillería y equipo pesado, así como helicópteros por vía marítima.

A esto se suman las graves fallas de logística por falta de previsión; de ahí la conclusión del Informe Rattenbach (1983, p. 248) que a la letra reza: “El principio que rige las funciones logísticas: ‘prever para proveer’ quedó absolutamente desvirtuado”.

Tampoco se verificó el despliegue de tropas *ad hoc* al teatro de operaciones, al encontrarse aferradas ante la posible apertura de un segundo frente con Chile, enviándose a Malvinas soldados procedentes de espacios geográficos de climas cálidos y templados, no habituados a temperaturas frías.

Negociaciones para evitar el derramamiento de sangre

La Junta Militar mantuvo incólume su posición, cerrándose a cualquier tipo de negociación o acuerdo para retirar a las fuerzas armadas propias de los territorios en disputa. El primer esfuerzo encabezado por el secretario de estado norteamericano, Alexander Haig, fracasó, y la mediación del peruano Javier Pérez de Cuellar quedó trunca como consecuencia del hundimiento del crucero ARA General Belgrano a mitad de las conversaciones (Informe Rattenbach, 1983, p. 259). Esto también puso de relieve el divorcio entre la dimensión política y la estrategia militar, ya que cabe preguntarse sobre el porqué de las singladuras de este buque de guerra en el teatro de operaciones cuando se estaban llevando a cabo negociaciones para poner fin a las hostilidades.

Durante el desarrollo de las hostilidades

Se reconoce que 14 bombas arrojadas por aeronaves argentinas no explotaron por problemas de calibración (Train, 1987, p. 241). También destaca la selección errónea de blancos al concentrarse los ataques aéreos en los buques de guerra (*capital vessels*) en lugar de los logísticos. Un ejemplo de ello fue el transatlántico británico Canberra –requisado por la *Royal Navy*– destinado al

transporte de tropas (efectivos de los *Royal Marines* y paracaidistas) que, a la postre, desembarcaron en la Bahía de San Carlos.

Siguiendo la apreciación de un analista, “Hasta el más lego en el tema sabe que lo importante es hundir las naves de suministro y de apoyo logístico [...] Cuando hundieron el Atlantic Conveyor (supercontenedor) estuvieron muy cerca de ganar la guerra. Hubieran atacado uno o dos buques más de la marina mercante y estábamos terminados” (West, 1997). En otras palabras: “[...] el estado mayor argentino cometió el error de atacar más los buques de guerra que los navíos logísticos y los transportes de tropas, más indefensos [...]” (Razoux, 2002, p. 20). De ahí cabe preguntarse qué hubiera pasado si:

- a) la mayoría de las bombas procedentes de aviones argentinos que dieron en el blanco hubieran detonado;
- b) el transatlántico Canberra –que transportaba tropas– hubiera terminado en el fondo del océano;
- c) los torpedos del submarino ARA San Luis hubieran impactado en el portaaviones pesado HMS Hermes y aquel hubiera quedado inoperativo;
- d) el portaaviones liviano HMS Invincible hubiera sido echado a pique en la operación conjunta entre el componente aeronaval de la Armada y la Fuerza Aérea argentina;
- e) la fuerza de desembarco en San Carlos hubiera corrido la misma suerte que sus pares en Bahía Agradable;
- f) la Fuerza de Tareas británica hubiera perdido una cantidad de buques tal que hubiera hecho inviable cualquier intento de desembarco y toma de Puerto Argentino.

Más allá de estas especulaciones, hubo claramente dos momentos en los que las Fuerzas Armadas argentinas estuvieron a punto de derrotar a sus pares británicos (Train, 1987, pp. 248–249, 262):

- El 29 de mayo de 1982 – La deposición de las armas argentinas en Pradera del Ganso (*Goose Green*) se produjo cuando el jefe británico se consideraba en el límite de su capacidad para seguir combatiendo; de haberse unificado el comando del ejército y la fuerza aérea, el resultado hubiera sido favorable a las armas argentinas.
- El 8 de junio de 1982 – Los Guardias Galeses que desembarcaron en Bahía Agradable (*Bluff Cove*) pudieron haber sido aniquilados, lo que no fue así por problemas de coordinación entre la fuerza aérea argentina y el ejército.

Se trató de toda una cadena de errores de los tres componentes militares argentinos que, según el Informe Rattenbach (1983, pp. 242–247, 263), pueden sintetizarse en:

- La ausencia de un comando unificado, así como de coordinación entre el accionar político y el estratégico-militar, que permitiera garantizar una cadena de mandos y una mejor coordinación de los componentes y del planeamiento militar en sus diversos niveles y escalones.
- La ausencia de una concepción, conducción y actuación conjunta, puesto que cada fuerza armada libró su propia guerra.

- El déficit de inteligencia y contrainteligencia, como debilidad.

A lo que se sumó la ausencia de un plan de defensa basado en la concepción estratégica de prolongación del conflicto armado, para imponerle a la Fuerza de Tareas británica una guerra de desgaste material y psicológico (Moloeznik, 2018, pp. 228–229), antítesis del rápido tránsito de la guerra a la paz perseguido por el Reino Unido. En este caso, el tiempo hubiera corrido a favor del defensor, debido tanto a los elevados costos de mantener una flota a tanta distancia de sus bases, como al desgaste material resultante de la propia naturaleza del teatro de operaciones; para lo cual las Fuerzas Armadas argentinas hubieran tenido que frenar el avance terrestre británico, retrasándolo el mayor tiempo posible.

A 40 años de la Guerra de Malvinas: ¿pudieron las Fuerzas Armadas Argentinas alzarse con la victoria?

Marcos Pablo Moloeznik

¿Pudieron las Fuerzas Armadas Argentinas alzarse con la victoria?

La Guerra de Malvinas se caracterizó por el uso intensivo de nuevas tecnologías, tales como el avión Super Enténdard y el misil subsónico Exocet de fabricación francesa, el avión de despegue vertical Sea Harrier (V-STOL) y los misiles aire aire AIM-9L Sidewinder, entre otros.

Este conflicto armado también demostró el poder disuasivo del arma submarina, en especial la nuclear, que tras el hundimiento del Crucero ARA General Belgrano por parte del submarino HMS Conqueror, impuso a la Armada Argentina la limitación de la postura estratégica de “flota en potencia”, es decir, de mantener a sus buques aferrados en sus bases; con ello la Fuerza de Tareas obtuvo una ventaja militar decisiva, al ver garantizado el dominio del mar. Pero incluso los submarinos convencionales, como el ARA San Luis y el ARA Santa Fe, demostraron su valía.

Tampoco se puede soslayar que el teatro de operaciones de este conflicto armado fue esencialmente insular y marítimo: la guerra de Malvinas se decidió cuando la *Royal Navy* ejerció el control efectivo del mar y le negó a la Armada Argentina el uso de este, en la más pura tradición del pensamiento de Alfred Thayer Mahan (Moloeznik, 2018, pp. 128–139). Contar con información anticipada sobre las disposiciones y las intenciones del enemigo demostró, una vez más, ser clave en el desenlace de las operaciones de combate; de ahí la importancia relativa de la inteligencia en sus diversas vertientes. Además del apoyo incondicional de EE. UU. en la materia, el Reino Unido contó con la cooperación de Chile, donde desplegó actividades de inteligencia Sidney Edwards, oficial de la Real Fuerza Aérea (RAF).

Otro aspecto para resaltar fue la relevancia de la logística como rama del arte de la guerra, en particular tratándose del Reino Unido, cuya Fuerza de Tareas tuvo que atravesar 13.000 kilómetros de mar gruesa (Hanson, 2006, p. 492).

Por otra parte, y al igual que la Guerra de Vietnam, este conflicto armado dejó expedito el debate entre ejército profesional (de voluntarios) y de

conscriptos (jóvenes que cumplen con el servicio militar obligatorio), al poner al desnudo la ventaja de contar con soldados profesionales.

En cuanto al costo humano y material, la Guerra de Malvinas se estima que cobró un precio de aproximadamente mil vidas, 30 buques de combate y apoyo hundidos o averiados y 138 aviones destruidos o capturados (Train, 1987, p. 233), aunque en el caso del Reino Unido sus costos reales solo se sabrán hasta el año 2072, en virtud del Acta de Secretos Militares impuesta por la entonces primera ministra Thatcher.

Sin embargo, y a manera de ejemplo, tratándose de las Fuerzas de Operaciones Especiales británicas (*Special Air Services*), de 128 efectivos enviados al teatro de operaciones del Atlántico Sur, se acepta la pérdida de 20 hombres tan sólo en un accidente de helicóptero acaecido el 19 de mayo de 1982 (Finlan, 2002, pp. 84–93), a los que se deben sumar las bajas en combate, en particular cuando se enfrentaron con sus pares de las Compañías Comandos 601 y 602 del Ejército Argentino (Ruíz Moreno, 1986, pp. 353–359).

Como quiera que sea, el Informe Rattenbach (1983, p. 318) concluye que: “Si en las condiciones mencionadas nuestras Fuerzas Armadas supieron infligir daños fuera de toda proporción a la Fuerza de Tareas Conjunta del Reino Unido, a tal punto que éste se vio obligado a desplegar la mayor parte de sus Fuerzas anfíbias, podemos afirmar que han cumplido aiosamente con su deber”. En el mismo tenor, para Pierre Razoux (2002, p. 20): “Poco faltó para que los británicos sufriesen una derrota [...] la *Royal Navy* alcanzaba el límite de las pérdidas soportables: la tercera parte de sus destructores y fragatas”.

Conclusiones

No obstante que la suerte de las armas pendió de un hilo y pudo favorecer al componente militar argentino, visto en retrospectiva, el desenlace de la guerra de Malvinas era por demás previsible, ya que resulta inimaginable que un líder del perfil y la personalidad de Margaret Thatcher aceptara en 1982 deponer las armas:

- a) Antes bien, lo más probable hubiera sido que decidiera extender las hostilidades a territorio continental argentino, para forzar a la Junta Militar a aceptar un cese del fuego bajo las condiciones impuestas por el Reino Unido.
- b) Tampoco habría que descartar la apertura de un segundo frente para la Argentina de la mano de un ataque por parte de Chile, alentado y apoyado por Londres.
- c) Y como ultima ratio, la decisión de utilizar armamento nuclear táctico, disponible en dicho teatro de operaciones, tal como lo reconoció recientemente el Ministerio de Defensa del Reino Unido (Norton-Taylor, 2022).

La férrea voluntad de quien se conocería como la “dama de hierro” despeja cualquier tipo de duda sobre la conclusión de este conflicto armado a 40 años

de distancia, su liderazgo y determinación fueron sin duda el fiel de la balanza. Por último, sirvan estas reflexiones para rendir un sentido homenaje a los combatientes argentinos que dieron su vida en defensa de la soberanía.

A 40 años de la Guerra de Malvinas: ¿pudieron las Fuerzas Armadas Argentinas alzarse con la victoria?

Marcos Pablo Moloeznik

Referencias

Escudé, C. (1992). *Realismo Periférico (Fundamentos para la nueva Política Exterior Argentina)*. Buenos Aires: Planeta.

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2008). *¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional humanitario?* Ginebra: CICR.

Escuela Superior de Guerra Conjunta. (2013). *Investigación Análisis del Nivel Operacional en el Conflicto del Atlántico Sur*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de <http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1223/1/Investigaci%c3%b3n%20Malvinas%2031OCT13.pdf>.

Finlan, A. (2002). British Special Forces in the Falklands War of 1982. *Small Wars and Insurgencies*, vol. 13(3), pp. 75–96.

Hanson, V. D. (2006). *Matanza y Cultura. Batallas decisivas de la civilización occidental*. México: Fondo de Cultura Económica / Turner.

Hill, J. R. (1981). *The Royal Navy. Today and Tomorrow*. London: BCA.

Informe Rattenbach. (1983). *Informe Final de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades del Conflicto del Atlántico Sur (CAERCAS)*. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/pdf/InformeRattenbach/01-InformeFinal.pdf>

Lehman, J. F. Jr. (2012). Reflections on the Special Relationship. *Naval History Magazine. U.S. Naval Institute*, vol. 26(5) september. Recuperado de <https://www.usni.org/magazines/naval-history-magazine/2012/september/reflections-special-relationship>

Moloeznik, M. P. (2018). *Tratado sobre Pensamiento Estratégico-Militar (Enseñanzas para el sistema de defensa de México)*, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia, A.C. (CASEDE). Recuperado de <http://www.casade.org/index.php/biblioteca-casade-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/fuerzas-armadas-mexicanas/410-tratado-sobre-pensamiento-estrategico-militar>

Nikolaeva, I. (2002). Comercio Bilateral entre la República Argentina y la Federación Rusa en la década de los noventa del Siglo XX, *Relaciones Internacionales*, no. 23/2002. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/Tesis%20Irina.pdf

Norton-Taylor, R. (2022). UK deployed 31 nuclear weapons during Falklands War, *Declassified UK*, 3 January, London. Recuperado de <https://declassifieduk.org/uk-deployed-31-nuclear-weapons-during-falklands-war/>

Paz, J. G. (2014). La alianza UKUSA en inteligencia de señales: de los éxitos en la inteligencia artesanal al fracaso de la masividad. *Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval*, pp. 22–41. Recuperado de <https://repositorio.esup.edu.pe/handle/20.500.12927/80>

Razoux, P. (2002). La guerra de las Malvinas. *Istor. Revista de Historia Internacional*, Año II(8), pp. 9–28. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Recuperado de http://www.istor.cide.edu/archivos/num_8/dossier1.pdf

Artículos y ensayos

Ruíz Moreno, I. J. (1986). *Comandos en Acción. El Ejército en Malvinas*. Buenos Aires: Emecé Editores.

The Guardian. (2003, 6 de diciembre). *Buques de guerras de las Malvinas portaban armas nucleares, admite Ministerio de Defensa*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/politics/2003/dec/06/military.freedomofinformation>

Train, H. (1987). Malvinas: un caso de estudio. *Boletín del Centro Naval*, no. 748, enero/marzo. Buenos Aires, Recuperado de <https://centronaval.org.ar/boletin/BCN834/834-TRAIN.pdf>

West, N. (1997). La Argentina estuvo a punto de ganar la guerra. Entrevista en *Diario La Nación*, 19 de octubre de 1997. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-argentina-estuvo-a-punto-de-ganar-la-guerra-nid209373/>

La metamorfosis del federalismo mexicano. ¿Hacia un federalismo asimétrico?

The Metamorphosis of Mexican Federalism. Towards Asymmetric Federalism?

*Jorge Chaires Zaragoza**

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
GUADALAJARA, MÉXICO

jorge.chaires@academicos.udg.mx

<https://orcid.org/0000-0002-5678-361X>

RESUMEN

La doctrina internacional ha coincidido en que el federalismo no puede ser inmutable, sin embargo, en México se contempla como un principio constitucional irreformable, lo que ha llevado a que sea muy difícil su adaptabilidad a las necesidades del país. Si bien el federalismo ha mutado de un federalismo dual a un federalismo nacional, siempre se ha considerado que ello constituye un atentado a los principios federales de estados libres y soberanos y la autonomía municipal. La polarización del país obliga a repensar el sistema de distribución de competencias, quizá hacia un modelo asimétrico, en donde se fijen reglas diferenciadoras en función de las distintas realidades del país.

PALABRAS CLAVE: *federalismo, descentralización, soberanía, autonomía, México.*

ABSTRACT

The international doctrine has agreed that federalism cannot be immutable, however, in Mexico, it is conceived as an irreformable constitutional principle, which has made it very difficult to adapt it to the needs of the country. Although federalism has mutated from dual federalism to national federalism, this has always been considered an attack on the federal principles of free and sovereign states and municipal autonomy. The polarization of the country makes it necessary to rethink the system of distribution of competencies, perhaps towards an asymmetrical model, where differentiated rules are established according to the different realities of the country.

KEYWORDS: *federalism, decentralization, sovereignty, autonomy, Mexico.*

* Profesor-investigador titular A del Departamento de Derecho Social y Disciplinas Auxiliares, de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

Introducción

La doctrina internacional coincide en que la fórmula federal no puede ser inmutable, sino que tiene que adecuarse a las necesidades históricas de cada país (Burdeau, 1985; Häberle, 2007; Gagnon & Lacovino, 2008; Keating, 2019). En México, por el contrario, el federalismo se ha entendido como un principio constitucional fundamental irreformable. Autores como Canudas (1994) o Carpizo (2013) consideran al federalismo como uno de los cimientos y columnas de la estructura jurídico-política del Estado mexicano y, por lo tanto, irreformable. Ante esto, se insiste en que se deben respetar los principios de libertad y soberanía de los estados en todo lo concerniente a su régimen interior, como se consagró en el Acta Constitutiva de la Federación en 1823.

México es un país federal que compagina el modelo dual y simétrico. El artículo 40 de la Constitución federal establece, por un lado, que los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y, por otro lado, precisa que estarán unidos en una federación según los principios de la misma ley fundamental. Esta dualidad del federalismo, si bien ha permitido su adaptabilidad en función de las necesidades del país e impuesto la agenda de gobierno, siempre se ha considerado que ello constituye un ataque a los principios básicos del federalismo dual, caracterizado por estados libres y soberanos y municipios autónomos.

El poder compaginar la soberanía de los estados con la necesidad de alcanzar la unidad y el desarrollo nacional ha sido el gran reto del constitucionalismo mexicano. ¿Hasta dónde llega la soberanía de los estados? ¿Hasta dónde debe intervenir el gobierno central en los asuntos internos de los estados?

Para algunos la respuesta es sencilla, pues tan solo implicaría que se respetaran los principios constitucionales de soberanía de los estados y la autonomía municipal. Pero la respuesta ya no es tan sencilla cuando los gobiernos locales no son autosuficientes y autogobernables. Algunos otros son de la opinión de que la solución debe venir de la mano de la coordinación y colaboración, a fin de superar la rigidez del modelo dual. Hay también quienes estiman que se deben diseñar modelos de homologación y unificación.

Ahora bien, se debe considerar que para que el federalismo sea exitoso, debe cumplir con varias condiciones. Una de ellas es la existencia de gobiernos locales autogobernables apoyados en una cultura política federal, pues de lo contrario se convierten en espacios de dependencia y sumisión o, bien, de autocracia y autarquía. De acuerdo con Elazar (1987), los sistemas federales exitosos necesitan de una base cultural que entrelace el autogobierno y gobierno compartido.

Como bien se sabe, la gran mayoría de los estados y municipios en México no son autogobernables ni autosuficientes, lo que ha llevado a que el ideal del federalismo dual, compuesto por estados libres y soberanos y el municipio libre, sea una quimera. El federalismo mexicano ha mutado en un ejercicio de ensayo y error, a fin de encontrar la fórmula que posibilite el equilibrio entre la soberanía

nía de los estados y la necesaria unidad y desarrollo nacional. Primero, se transitó de un federalismo con una fuerte inclinación hacia un modelo dual a uno de coordinación y colaboración. Posteriormente se experimentó con las reglas de un federalismo simétrico para, finalmente, mutar a un modelo que se puede considerar como nacional. No obstante, esta transformación del federalismo ha servido de poco para contar con gobiernos locales autogobernables y autosuficientes y, mucho menos, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

En tal sentido, el objetivo del presente trabajo es exponer y analizar la transformación que ha sufrido el sistema federal mexicano a partir de la Constitución de 1917, que permita, por un lado, entender las razones de su mutación y, por otro lado, contar con elementos metodológicos inductivos que ayuden a elaborar un ejercicio prospectivo sobre el federalismo en México, que conduzcan a armonizar, de una mejor manera, la actuación del gobierno federal en los asuntos internos de los estados.

La difícil situación por la que atraviesa México y la polarización fomentada por el gobierno federal está despertando sentimientos diferenciadores, que bien pueden llevar a nuevas fórmulas de reparto de competencias. Una opción puede ser un federalismo asimétrico, en donde se establezcan distintas reglas en función de las distintas realidades del país; ya sea territorial determinado por pactos individuales o regionales, o uno competencial, en donde las legislaturas estatales no estén obligadas a implementar las iniciativas de reformas constitucionales que no aprueben, en función de las propias necesidades e intereses de sus habitantes.

Federalismo dual

El sistema federal dual de cosoberanía parte de la idea de que el reparto y separación de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales están perfectamente definidos. Salvo en algunas atribuciones muy específicas, no existe una relación de dependencia, supra-subordinación o jerarquía, de modo que cualquier invasión de competencias a la esfera estatal o federal se considera que rompe con el pacto federal (Gamas, 2001).

Cabe aclarar que ningún país sigue el modelo federal dual de cosoberanías de manera rigurosa, debido a que el federalismo se rige bajo las reglas del Estado-nación decimonónico, que procura la unidad frente a la diversidad. Incluso, el federalismo norteamericano es el resultado de una combinación de un sistema dual y simétrico (Dávila, 2017), aunque generalmente se asocia con el arquetipo del federalismo dual. México no es la excepción, y desde el Acta Constitutiva de la Federación de 1823 se buscó compaginar las reglas del federalismo dual, en donde los estados considerados libres y soberanos debían apegarse a los principios establecidos en la misma Carta Magna.

El federalismo dual ideado por el constitucionalismo norteamericano respondió a las características, trayectoria y necesidades de la nueva nación, muy

distintas a las características, trayectoria y necesidades de otros países, incluido México. La composición multiétnica y multicultural de las trece colonias les permitió crear identidades propias, lo que, sumado a la permisividad de la corona inglesa para autorregularse y autogobernarse, terminó por darle sentido al federalismo de los Estados Unidos (Friedlander, 1979).

En México, como se sabe, la colonización transitó por senderos completamente diferentes. La conquista fue exclusivamente española, imponiendo la religión católica, el idioma y el sistema jurídico y político que impidió la autorregulación y el autogobierno de las distintas provincias. El constituyente de 1917, y como respuesta a la dictadura porfiriana, buscó hacer efectivos los preceptos constitucionales de estados libres y soberanos. Se les otorgaron una gran cantidad de competencias a los estados y municipios, como fórmula de contrapeso a las invasiones del gobierno central. No obstante, muy pronto se enfrentaron a la realidad de que los estados y, mucho menos, los municipios, no eran capaces de autorregularse y autogobernarse. Para Pérez y Torres (2021), las primeras iniciativas centralizadoras postrevolución podrían justificarse en cumplimiento del programa social revolucionario, “pero lejos de ser un fenómeno pasajero, con el tiempo se multiplicaron las iniciativas federalizadoras” (p. 123).

Se entendió que el federalismo podía hacer mucho menos de lo que se esperaba, ya que como principio constitucional que expresa un ideal o un deber ser, como bien lo expone Jellinek (1991), su materialización nunca se consigue plenamente: “la vida real produce siempre hechos que no corresponden a la imagen racional que dibuja el legislador” (p. 6)

Las primeras elecciones locales estuvieron marcadas por la imposición de candidatos por parte de los caudillos y caciques locales, en contubernio con el poder ejecutivo federal. Los estados nunca pudieron emitir sus propias leyes en materia laboral o mercantil, por lo que se decidió que en los estados terminaran por aplicar las leyes federales. Los municipios fueron incapaces de hacerse cargo del sistema educativo, así como tampoco de los servicios de salud y seguridad, como lo pretendió el constituyente de 1917.

A pesar de esta realidad, una parte de la doctrina constitucional sigue apostando por un auténtico sistema dual de competencias, con el propósito de hacer efectivos los postulados del Acta Constitutiva de la Federación de 1823. Se habla de la necesidad de transitar hacia un verdadero federalismo, lo cual se puede entender más bien como un ideal al que se aspira llegar algún día (Elazar, 1987), pero sin contar con elementos claros de su factibilidad.

Faya (1988) reduce el problema del federalismo a la necesidad de que las partes constitutivas gocen de plena autonomía. Destaca la necesidad de retomar los principios del federalismo dual, con dos órdenes de gobierno perfectamente diferenciados entre sí, ya que, según Faya, es el sistema que le dio origen al federalismo en México. Autores como Rabell, Nieto y Jiménez (2013) en su trabajo *Federalismo en México*, se pronuncian a favor de un nuevo federalismo, lo cual implicaría la efectiva devolución de competencias hacia los estados.

Federalismo de coordinación y colaboración

La metamorfosis del federalismo mexicano. ¿Hacia un federalismo asimétrico?

Jorge Chaires Zaragoza

Ante los problemas que representó el querer llevar al extremo el federalismo dual, se comenzó a incursionar en un sistema de facultades concurrentes. En 1925 se celebró la primera Convención Nacional Fiscal, cuyo objeto era el conciliar los intereses fiscales de los gobiernos federal y estatales. En 1934 se expidió la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios en la República, con el propósito de coordinar los servicios sanitarios federales y locales. De manera gradual se ampliaron las facultades concurrentes a otras materias, lo que terminó por evidenciar la utopía del constituyente de 1917.

En la Constitución se utiliza la expresión concurrencia para referirse a las facultades que involucran a la federación, estados, municipios y la ciudad de México. En las leyes generales se definen las competencias de cada uno de los órdenes de gobierno y para su adecuada ejecución se dispone la celebración de convenios de colaboración y coordinación, a fin de no invadir la esfera de competencias de cada orden de gobierno.

Las facultades concurrentes, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general” (Pleno de la Suprema Corte de Justicia, 2002, p. 1042). Los defensores de la concurrencia de facultades parten de la premisa de que, si bien es necesario trabajar de manera conjunta para atender ciertos problemas que rebasan la capacidad de los gobiernos locales, se deben de respetar los principios constitucionales de estados libres y soberanos y de autonomía municipal.

Faya (1998), a pesar de ser un férreo defensor de la soberanía de los estados, en su obra *El federalismo mexicano, régimen constitucional del sistema federal* se pronuncia a favor de que el nuevo federalismo deba partir de la creación de nuevos mecanismos de coordinación y de interdependencia entre los diferentes órdenes de gobierno. Incluso propone un cambio en la redacción del artículo 40 de la Constitución, para que se exprese de manera clara y tajante: “El federalismo mexicano ha pasado ya de una separación expresa entre la Federación y Estados, a un sistema de cooperación, de interdependencia y de colaboración entre la Federación y los Estados” (p. 212).

Leonel Armenta (2010) se ha pronunciado por un federalismo más dinámico y flexible, que tienda a la redistribución y cooperación “para desterrar la supraposición de lo federal con respecto a lo local y situarse en un plano de igualdad” (pp. 13 y 14). En su libro *Federalismo cooperativo*, si bien reconoce la importancia de que las entidades federativas operen con sus propias instituciones políticas dentro de su margen de autonomía, considera esencial la unidad nacional plasmada en la Constitución a través de los mecanismos de coordinación y colaboración (p. 96).

Mejía y Rojas, en su trabajo *Federalismos(s). El rompecabezas actual* (2018), evidencian la complejidad del sistema federal de coordinación y colaboración. Refieren que, ante la necesidad de coordinación y la evidente falta de eficacia de estas, se ha aumentado de manera considerable la regulación de las leyes generales, en aquellas materias en las que se busca una rectoría normativa de la federación y su incidencia en el ámbito local.

No obstante, este mecanismo se enfrenta a grandes dificultades conceptuales debido a que choca con la eterna aspiración de contar con un federalismo dual compuesto con estados libres y soberanos, en donde no deben existir niveles o jerarquías entre los órdenes de gobiernos y, por lo consiguiente, ninguna autoridad por encima de ellos; por ello se dice que el término jurídicamente correcto es órdenes de gobierno, y no niveles de gobierno.

Federalismo simétrico

Las limitaciones de la coordinación y colaboración llevaron a buscar nuevas fórmulas de distribución de competencias. Se pasó a un modelo que tiende a la unificación y homologación de leyes y procedimientos entre los distintos órdenes de gobierno del país.

El federalismo simétrico se entiende como lo opuesto a los modelos asimétricos, el cual “se basa en el reconocimiento de ciertas identidades nacionales que por su relevancia histórica o cultural merecen un estatuto jurídico diferente del resto de las nacionalidades” (Cárdenas, 2004, p. 488). En el federalismo simétrico, por el contrario, los estados miembros tienen la misma relación con el gobierno central y están sujetos a las mismas autoridades (Dávila, 2017, p. 196). Desde la Constitución se emiten lineamientos generales para los tres órdenes de gobierno a fin de homologar y unificar competencias, pero cada uno de ellos dentro de su ámbito jurisdiccional y competencial definen su operación¹.

Este modelo va en contra del federalismo dual, ya que despoja a los congresos locales de su potestad de legislar en determinadas materias, que tradicionalmente se consideraban como parte de su régimen interior. Incluso, se dice que el federalismo simétrico es una clase de contradicción (Gaudreault-DesBiens, 2006).

El propósito de la homologación y unificación en México fue regular aquellas atribuciones que las autoridades locales no habían hecho, ya sea porque no tuvieron la capacidad o porque sencillamente no quisieron o no les interesó. Fue la respuesta a la pasividad desde lo local, en donde no se fue capaz de instituir mecanismos efectivos de contrapeso para evitar los abusos de las mismas autoridades locales, al grado que se dejó que se erigiera una

¹ Como se sabe, ello no se aplica a los pueblos y comunidades indígenas, cuyos usos y costumbres se reconocen constitucionalmente.

especie de miniseñores feudales o minivirreyes, cobijada por una aristocracia impune.

Ahora bien, cuando se habla de homologar y unificar, inmediatamente se asocia con centralización, por lo que se sataniza (González, 2007). Casar (2013) mostró su preocupación no solo por el regreso al centralismo como doctrina y como práctica, sino también como normativa. Sin embargo, la crítica cae en el análisis reduccionista de percibir todo tipo de unificación y homologación como centralismo. No se puede ignorar que países como Inglaterra y Francia son países unitarios, así como también Chile y Uruguay, que son los países con mejor índice de desarrollo de América Latina.

Alemania es claro ejemplo de un federalismo de unidad que, de acuerdo con Häberle (2007), cumplió esencialmente una función de integración al posibilitar la unidad a partir de la pluralidad, al grado que llegó a hablarse en lo que podría ser un contrasentido: de un “Estado federal unitario” (p. 176), como lo definió Konrad Hesse en 1961.

Importantes juristas en México han justificado la unificación y homologación por las circunstancias especiales del país, ya sea por la necesaria unificación de los códigos (Carrancá, 1944; Alcalá-Zamora, 1960; Carpizo, 1972) o como un instrumento de unidad nacional, a fin de pacificar el país y mejorar las condiciones de desarrollo económico y social del país (Burgoa, 1996; Gamas, 1975; Zorrilla, 1994; Armenta, 2010; Serna, 2015; Aguirre, 1997).

Burgoa (1996) justifica la consolidación y ensanchamiento del gobierno central, en aras de mantener la unidad del país y como una consecuencia natural del progreso tanto económico como social, aunque, aclara, ello no debe ir en detrimento de las competencias de los estados.

Serna (2015) no es partidario de una descentralización plena y tajante, ya que, para él, ante las condiciones socioeconómicas que vive el país podría ser contraproducente. Por lo que se inclina más bien por una descentralización gradual y progresiva: “no es muy realista trazar un horizonte de reformas del sistema federal mexicano que nos lleve a un esquema altamente descentralizador” (p. 326). Afirma que la gran debilidad de los estados y municipios, así como la desigualdad en cuanto al nivel de desarrollo, las capacidades institucionales y los recursos financieros, hacen inviable la vuelta hacia un modelo rígido de distribución de competencias de carácter dual.

Federalismo nacional

La unidad y homologación conseguida con el federalismo simétrico presentó ciertas dificultades en México, debido a que se dejó a las autoridades locales la ejecución e implementación de las leyes e instituciones, que terminaron siendo rehenes de los caciques locales, por lo que se buscó dar un paso más adelante con un federalismo que se puede considerar nacional.

En el federalismo nacional no solo se busca la homologación y unificación de leyes, normas y políticas para todo el país, sino también la creación de instituciones nacionales responsables de la operación del sistema en el ámbito local, sustrayéndoles a los estados y municipio su competencia e injerencia en aspectos que históricamente se habían considerado como parte de su régimen interior. Con la creación de instancias de carácter nacional se propicia la unidad del Estado, frente a la diversidad de las partes constitutivas y por encima de sus competencias. Este tipo de federalismo se ha instituido en materias como fiscal, con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; seguridad pública, con el Sistema Nacional de Seguridad pública; electoral, con la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral; educativa, con la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y después con el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación; en materia de transparencia, con el Sistema Nacional de Transparencia o en materia de corrupción, con el Sistema Nacional Anticorrupción, entre otras materias.

En estos casos es el constituyente permanente quien determina su estructura y atribuciones, además de que sus titulares son nombrados por el congreso, ya sea por la cámara de diputados o senadores. Ya no solo es a través de leyes generales que se homologan y unifican las competencias de los tres órdenes de gobierno, sino que implica reformas a la Constitución.

Cabe aclarar que no existe un consenso respecto a la existencia de dichos sistemas nacionales. Para algunos legisladores la creación de instancias de carácter nacional con incidencia en la vida interna de los estados constituye una clara violación al pacto federal (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2015). Pero, para otros legisladores, su creación se justifica debido a la incapacidad o falta de voluntad de los estados y municipios para cumplir con sus responsabilidades.

El federalismo nacional, al igual que el federalismo simétrico, suele asociarse con centralización. Si bien es cierto que es una medida que proviene del congreso federal, se procura que el ejecutivo no tenga injerencia en su creación, así como en el nombramiento, sanciones o remoción de sus integrantes. Sino que es a través de la pluralidad del congreso, en donde todos los estados están representados, que se regula su creación, sus facultades y control.

Como bien se sabe, ello no constituye una garantía, ya que siempre estará latente el querer incidir en su actuación. Al ser el congreso federal quien crea los sistemas nacionales, bastaría con que el partido afín al ejecutivo federal tenga la mayoría calificada para controlar los institutos y sistemas nacionales, incluso con la posibilidad de reformar la Constitución para su modificación o desaparición si tienen también los votos de las legislaturas estatales, como sucedió recientemente con la desaparición del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

De un federalismo dual a un federalismo nacional

Instituto Nacional Electoral

La metamorfosis del federalismo mexicano. ¿Hacia un federalismo asimétrico?

Jorge Chaires Zaragoza

La Constitución de 1917, conforme a lo previsto en el artículo 40 constitucional, configuró un sistema de distribución de competencias que combinaba características de un federalismo dual con las de uno simétrico. Por un lado, y conforme a la idea de un federalismo dual, se previó la existencia de dos sistemas electorales paralelos: uno para elegir al presidente de la República, así como a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y otro local, para elegir a los diputados y gobernadores de cada uno de los estados. Para ello, la federación y cada uno de los estados debían expedir las correspondientes leyes electorales, con la particularidad de que los municipios serían los responsables de organizar las elecciones tanto federales como locales (manejo del padrón, instalación de casillas y establecimiento de los colegios municipales sufragáneos).

Por otro lado, en el artículo 115 se establecieron algunos lineamientos a los que debían sujetarse las entidades federativas, como el que los gobernadores no podían ser reelectos ni durar más de cuatro años en su encargo; que solo podían ser gobernadores los ciudadanos mexicanos por nacimiento, nativos del estado o con vecindad no menor de cinco años, y que el número de representantes debía ser proporcional a los habitantes del estado, sin ser menor a 15.

Como era de esperarse, los municipios fueron incapaces de organizar las elecciones y los gobiernos estatales de garantizar elecciones equitativas. De acuerdo con Mac Gregor (2010), en las primeras elecciones en México fue una constante el fraude electoral, el padrón amañado, la manipulación de cifras, el acarreo y el robo de urnas. La pretendida descentralización no favoreció al sistema democrático mexicano, sino que vino a reanimar el espíritu cacical. Las autoridades locales, en componenda con el presidente de la República en turno, terminaron por imponer prácticas antidemocráticas en todos los rincones del país.

En 1977 se inició una escalada de reformas en materia electoral que llevaron al fortalecimiento del federalismo simétrico. La reforma de 1996 fue muy importante, ya que, entre otras cosas, obligó a los estados a crear órganos autónomos responsables de la organización de las elecciones y las impugnaciones jurisdiccionales. En tanto que con la reforma constitucional de 2014 se dio un paso hacia un federalismo nacional al transformar el Instituto Federal Electoral en una instancia de carácter nacional.

Aunque prácticamente hubo un consenso sobre la indebida intromisión de los gobernadores de los estados en las elecciones, algunos legisladores no compartieron la idea de crear una instancia de carácter nacional. Con argumentos vagos y contradictorios, algunos legisladores advirtieron sobre el peligro de centralizar los comicios (Senado de la República, 2013).

Las atribuciones del nuevo Instituto Nacional Electoral, en estricto sentido, constituyen una clara afrenta a la soberanía de las legislaturas de los es-

tados. Es una de las transgresiones más claras y evidentes al sistema federal mexicano, sobre todo si consideramos que fue una de las principales demandas de los constitucionalistas revolucionarios para acabar con el centralismo de la era porfiriana.

Ahora bien, se debe reconocer que el privar a los estados de organizar sus propias elecciones es atribuible única y exclusivamente a los mismos estados, ya que, a decir de los mismos legisladores, fueron incapaces de oponerse a las presiones del presidente en turno y, con ello, de garantizar la celebración de elecciones equitativas y transparentes.

A pesar de las advertencias sobre el riesgo de centralizar la organización de las elecciones con la creación de una instancia de carácter nacional, no existen voces serias dentro de la academia que pidan que se les devuelva a los estados la competencia de organizar sus propias elecciones. Hay mucho que hacer todavía para que el Instituto Nacional Electoral pueda funcionar adecuadamente (Cisneros-Tirado, Cisneros & Silva, 2020), pero se presenta como una mejor opción que devolverles a los estados la organización de sus propias elecciones.

Sistema Nacional de Seguridad Pública

La Constitución de 1917 había diseñado un modelo dual, con una policía federal, responsable de los delitos federales, y otra estatal, competente de los delitos del fuero común o local. Uno de los principales señalamientos del fracaso del gobierno mexicano en la lucha contra la inseguridad fue, precisamente, la falta de apoyo entre las distintas corporaciones policiacas del país. Se había convertido en una constante el que la autoridad, ya sea federal, estatal o municipal, argumentara que ciertos delitos no eran de su competencia.

En 1994 se abandonó el sistema federal dual para incursionar en un modelo de la coordinación y colaboración. Se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la esperanza de que los tres órdenes de gobierno trabajaran de manera armónica y articulada en el combate a la inseguridad. La reforma fue muy bien recibida por los especialistas en la materia porque, además de incursionar en un modelo de coordinación y colaboración, se decía que respetaba la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios.

Para Carpizo (1995), era indispensable que existiera una coordinación más adecuada entre las diversas partes que integran el Estado federal mexicano, específicamente entre los cuerpos de seguridad de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Para el jurista y exprocurador, era obvio que una buena coordinación en materia de seguridad pública daría buenos resultados.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública no tuvo los resultados esperados debido, entre otras razones, a que no se establecieron mecanismos claros y eficientes para sancionar la falta de colaboración y coordinación, sino que se

dejó a la voluntad de los congresos locales la determinación de las sanciones correspondientes.

Su fracaso condujo a reformar de nueva cuenta la ley para, ahora sí, establecer mecanismos de sanción cuando alguna autoridad no colaborase. En la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009 se detallaron los criterios y políticas a las que debían sujetarse todos los cuerpos de seguridad, sean federales, estatales o municipales. A diferencia de la anterior ley, se estableció un régimen disciplinario común para todos integrantes de las instituciones de seguridad pública, aunque de manera muy tímida, ya que se intentó no violar en lo posible el pacto federal.

Ante los altos índices de inseguridad, se llegó a proponer la creación de un mando único policial, lo cual implicaba la unificación de todas las corporaciones policíacas (federales, estatales y municipales), bajo una sola autoridad (Moreno & Tenorio, 2016). La propuesta no llegó a contar con el apoyo necesario, por la violación al sistema federal que ello significaba. Otra propuesta iba encaminada a que las policías estatales tuvieran el control de las policías municipales, la cual tampoco prosperó (Senado de la República, 2015).

El presidente López Obrador se inclinó por la creación de la Guardia Nacional con competencia federal. Si bien constitucionalmente no implica la violación al pacto federal, ya que la Constitución prevé que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, sí se cuestionó su militarización, ya que se conformó, principalmente, con miembros de las fuerzas armadas (Moloeznik, 2020).

Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación

Las expectativas del constituyente de 1917 sobre la educación que debían impartir los municipios fue muy alta. El diputado Heriberto Jara (2017), uno de los redactores de texto constitucional, defendió la propuesta y destacó las supuestas bondades del municipio libre, que parecía más un anhelo meramente surrealista, sin ninguna experiencia previa que le diera sustento. Creía que se daría una competencia entre los municipios, lo cual, según el diputado, serviría de aguijón o estímulo para que otros municipios procurasen hacer lo mismo (Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México [INEHRM], 2015).

Es evidente que los anhelos del diputado constituyente no se cumplieron. Por el contrario, en un discurso verdaderamente elocuente, con un claro conocimiento de la realidad del municipio y hasta profético, el diputado Rodríguez González pidió que se eliminara la palabra libertad del proyecto, con el argumento de que los municipios no estaban en condiciones de hacerse responsables de la enseñanza (INEHRM, 2017, p.11).

Las consecuencias de dejarles a los municipios la responsabilidad de la educación en el país muy pronto se evidenciaron, ya que la gran mayoría no

pudo asegurar su operación regular por falta de recursos. A tan solo cuatro años de haberse promulgado la Constitución de 1917, se realizó la primera reforma al texto constitucional a fin de facultar al Congreso de la Unión para regular en toda la República las escuelas rurales, tanto elementales, secundarias, de educación superior y profesionales, para lo cual la federación tendría la jurisdicción sobre los planteles, de tal forma que en un mismo municipio podía haber escuelas de educación primaria o secundaria, tanto federales como locales.

En 1992, y en lo que se dijo que era el espíritu federalista, se reformó el texto de la Constitución para descentralizar el sistema educativo del país. Todas las escuelas de la federación pasaron a manos de los estados con terribles consecuencias (Pérez & Torres, 2021). La reforma se presentó como la solución al centralismo del régimen presidencialista del siglo pasado, sin embargo, a decir de Ornelas (1998), los estados no estaban preparados para asumir dicha responsabilidad, particularmente, frente a un sindicato con presencia a nivel nacional.

El 26 de febrero de 2013 se volvió a reformar el texto constitucional con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República. Se dispuso la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, concebido como la instancia responsable de coordinar y garantizar la prestación de servicios educativos en todo el país, así como de evaluar su calidad, el desempeño y resultados.

El tema despertó una acalorada discusión entre los legisladores, en donde se escucharon pronunciamientos como el que la reforma fue una imposición de los organismos internacionales que abrieron la puerta a la privatización de la educación; o que era el regreso del viejo sistema autoritario y dictatorial del Partido Revolucionario Institucional, que buscaría centralizar y controlar la educación (Senado de la República, 2012).

No es casual que uno de los principales opositores de un sistema nacional sea la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CENTE), organismo que tiene fuerte presencia en los estados con mayor índice de pobreza y analfabetismo, además de contar con menor cobertura y calidad educativa, como son Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Michoacán. Estos grupos se opusieron a la asignación de las plazas por concurso o evaluación, y exigieron que se respetara la tradición de asignar las plazas por herencia o venta.

Al poco tiempo de tomar su cargo, el presidente López Obrador envió una iniciativa de reforma constitucional a efecto de eliminar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa para crear, en su lugar, el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación. Para algunos especialistas, la desaparición del Sistema Nacional de Evaluación Educativa respondió más a cuestiones políticas para pacificar el país, que por cuestiones de eficacia. Incluso, así lo reconocieron los mismos legisladores del partido político en el poder (Ortega & Ibarra, 28 de enero 2019). De acuerdo con el estudio realizado por Flamand, Arriaga y Santizo (2020), si bien el Sistema Nacional de Evaluación Educativa presen-

taba ciertos problemas y deficiencias, el poco tiempo de vida no permitió que, por ejemplo, se emitieran directrices de evaluación basada en evidencias, de tal forma que se tomaran las acciones pertinentes para mejorar la calidad de la educación en el país.

Conclusiones

De acuerdo con Häberle (2007), no existe una única teoría federal adecuada para todos los supuestos. Precisa que a lo largo del tiempo emergen parcialmente elementos referidos a la concurrencia y la separación, pero también a la cooperación y solidaridad. El jurista alemán está a favor de una teoría federal mestiza, que denomina también como “metamorfosis del federalismo” (p. 177), en donde las características de los distintos modelos y teorías cambian y se mezclan de manera dinámica.

México es un país federal basado en un modelo dual y simétrico. El artículo 40 constitucional señala que los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero se precisa que están unidos en una federación según los principios de la misma ley fundamental.

Sin embargo, el federalismo en México no ha sido estático, sino que se ha ido mutando o transformando no solo en función de las necesidades del país, sino también a voluntad de los presidentes en turno (Tortolero, 2018). Su transformación pasó primero de un modelo mayoritariamente dual a un modelo de coordinación y colaboración, con la expectativa de superar su rigidez. Ante los problemas que implicó la falta de coordinación y colaboración, se transitó hacia un modelo simétrico, con la finalidad de homologar y unificar criterios en todo el país. Finalmente, se avanzó hacia un federalismo que se puede denominar nacional, con la creación de sistemas e instituciones nacionales con injerencia en los tres órdenes de gobierno. La transformación no implicó el abandono de los anteriores modelos federales, sino que se han ido fusionando para crear un federalismo mixto o, en palabras de Häberle (2007), mestizo.

Cabe decir que esta transformación no solo ha respondido a las pretensiones centralistas de los presidentes de la República en turno como se ha insistido, sino que tiene que ver también con la incapacidad de los estados y municipios de hacerse cargo de la gran mayoría de las atribuciones que tienen conferidas constitucionalmente (Pérez & Torres, 2021). Para hacer frente a ese escenario, diversos autores se han pronunciado por un sistema que procure la homologación y unificación.

No obstante, una nueva realidad del país ha puesto en la mesa de los debates la posibilidad de transitar hacia otros modelos federales de carácter asimétrico, ya sea competitivo o multinivel, en donde se establezcan reglas diferenciadoras en función de las distintas realidades del país. Estas alternativas se han presentado como catalizadoras de las fortalezas de cada región, que obligan a cada una de las regiones a competir y adoptar las medidas necesarias para fomentar

el desarrollo de su región, en función de su geografía, economía y producción. Se procura que desde lo local se fomente la innovación y creatividad para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos (Suelt-Cock, 2010).

Sin embargo, no se pueden desconocer las distintas realidades del país, en las que, por múltiples razones, la gran mayoría de los estados y municipios no están en la posibilidad de competir y asumir competencias asimétricas. Hoy en día la gran mayoría de los estados y, en mucho mayor grado, los municipios siguen sin ser autogobernables y autosuficientes, lo que ha llevado a que la efectividad de los principios federales de estados libres y soberanos y el municipio libre sean una simple utopía a la que, no obstante, se aspira llegar algún día.

El endeudamiento de los gobiernos locales es un claro ejemplo de los riesgos de las asimetrías, en donde se puede apreciar, de acuerdo con Cedeño y Ávila (2020), un efecto *flypaper*, ya que el endeudamiento de los gobiernos locales no ha sido igual al incremento del ingreso de sus habitantes. Incluso, Hernández (2018) se pregunta: ¿cómo se podría disciplinar a los estados y municipios?

La dependencia de los gobiernos locales hacia el gobierno federal los ha obligado a aceptar un rol de subordinación, cediendo a las políticas y directrices dictadas por el presidente de la República en turno o desde el congreso federal, por lo que no han asumido su rol de contrapeso (Olmeda & Armesto, 2017). Para Fernando Pérez y Eduardo Torres (2021), la alternativa es muy clara: “tendremos una república federal y democrática cuando las fuerzas y oportunidades de las entidades federativas, de la república y de la democracia, sean capaces de resistir a los intereses y proyectos ilustrados del centro” (p. 143).

Llama la atención que, a pesar de su incapacidad de autogobernarse y procurar la autosuficiencia económica, desde el ámbito local se insiste en que se respeten los principios del federalismo dual de estados libres y soberanos y autonomía municipal, lo cual se puede entender más bien como subterfugios político-jurídicos para defender sus intereses y encubrir la impunidad (Schneider, 2014).

En contrapartida, aquellos gobiernos estatales que han logrado la autosuficiencia económica no solo han exigido el respeto a su soberanía que les permite hacerle frente al gobierno central, sino que han despertados sentimientos diferenciadores. Se alega que existe una desproporción en la aportación a la economía nacional y los recursos que reciben, además de que se han impuesto programas y políticas públicas desde el centro sin los consensos necesarios (Aristegui Noticias, 2013), lo que está alimentando aún más esos sentimientos diferenciadores (Ibarra, 2019)².

Ello podría conducir a pensar en un federalismo asimétrico, ya sea caracterizado por pactos individuales o regionales, o uno en donde las legislaturas estatales no estén obligadas a implementar las iniciativas de reformas consti-

² De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística cuatro estados aportan más del 40 % del Producto Interno Bruto nacional: Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León y Jalisco. Poco más del 50 % lo aportan las otras 27 entidades (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020).

tucionales que no aprueben, en función de las necesidades e intereses de sus habitantes. Lo cual implicaría, en primer término, despojarse de las ortodoxias decimonónicas del Estado-nación, para reconocer las diferencias de los estados plurinacionales o pluriculturales y, en segundo término, reformar el artículo 133 constitucional, que constituye el paradigma del Estado-nación.

La metamorfosis del federalismo mexicano. ¿Hacia un federalismo asimétrico?

Jorge Chaires Zaragoza

Referencias

- Aristegui Noticias. (2013). Gobernadores federalistas rechazan Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. *Aristegui Noticias*, 13 de noviembre. Recuperado de <https://aristeguinoicias.com/1311/mexico/gobernadores-federalistas-rechazan-presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-2021/>
- Armenta, A. (2010). *El federalismo mexicano: una ficción política*. Serie Estudios Jurídicos, no. 68. México: UNAM.
- Burdeau, G. (1985). *Tratado de ciencia política*. t. II. México: UNAM.
- Burgoa, I. (1996). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (26 de febrero de 2015). Versión estenográfica de la sesión ordinaria del jueves 26 de febrero de 2015. Dirección General de Crónica Parlamentaria. Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LXII/2015/feb/20150226.html>
- Canudas, L. F. (1994). Irreformabilidad de las decisiones fundamentales de la Constitución. *Revista de la Escuela de Jurisprudencia*. México. UNAM, no. 18, 19 y 20.
- Cárdenas, J. (2004). México a la luz de los modelos federales. *Boletín de Derecho Comparado*. Nueva Serie, Año XXXVII, no. 110. mayo-agosto, pp. 479–510. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2004.110.3793>
- Carpizo, J. (1995). Reformas constitucionales al ministerio público y la creación de un sistema nacional de seguridad pública. *Boletín de derecho comparado*. XXVIII (82).
- Carpizo, J. (2013). Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana. En *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. México: UNAM.
- Casar, A. (2013). Federalismo de utilería. *Excelsior*, recuperado el 27 de junio de 2017. <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparocasar/2013/10/09/922546>
- Cedeño del Olmo, M. & Ávila Cabrera, L. (2020). El reflejo de las asimetrías en el pacto federal en México: las tendencias al endeudamiento estatal. En J. Gasca Zamora & H. E. Hoffmann Esteves (Coord.), *Factores críticos y estratégicos en la interacción territorial. Desafíos actuales y escenarios futuros*. Ciudad de México, UNAM. Recuperado de <http://ru.iiec.unam.mx/5067/1/2-073-Cedeno-Avila.pdf>
- Cisneros-Tirado, J. A.; Cisneros, J. & Silva, A. (2020). El interminable proceso de democratización en México. Un breve análisis histórico del árbitro electoral. *Pangea. Revista de Red Académica Iberoamericana de Comunicación*, vol. 11(1), pp. 1–17. Recuperado de <https://doi.org/10.52203/pangea.v11i1.31>
- Dávila, J. (2017). El reparto de competencias entre el Gobierno federal de Estados Unidos de América y sus estados: reflexiones para una reforma constitucional en España. *Ars Iuris Salmanticensis Estudios*, vol. 5, junio, pp. 189–239.

Artículos y ensayos

- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.
- Faya, J. (1988). *El federalismo mexicano, régimen constitucional del sistema federal*. México: Porrúa.
- Flamand, L; Arriaga, R. & Santizo, C. (2020). Reforma educativa y políticas de evaluación en México ¿instrumentos para abatir el rezago escolar y promover la igualdad de oportunidades? *Foro Internacional*, vol. LX, no. 2 (240), abril-junio, pp. 717–753.
- Friedlander, R. (1979). Autonomy and the Thirteen Colonies: Was the American Revolution Really Necessary, *Duq. L. Rev.* 18, no. 3, pp. 507–520.
- Gagnon, Alain-G. & Lacovino, R. (2008). *Ciudadanía, federalismo y multinacionalismo. Debate sobre la aportación de Quebec*. México: Universidad de Guadalajara.
- Gamas, J. (1975). *Federalismo mexicano*. México: SEP.
- Gamas, J. (2001). Federalismo fiscal. En *Economía y Constitución*. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV. México: UNAM.
- Gaudreault-DesBiens, J. (2006). Federalismo y democracia. *Boletín de Derecho Comprado*, no. 117, pp. 671–691.
- Häberle, P. (2007). Comparación constitucional y cultura de los modelos federales. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, no. 8, julio-diciembre, pp. 171–188.
- Hernández, F. (2018). ¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal en México. En A. Mendoza Velázquez (Coord.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ibarra, I. (2019). ¿Es posible reducir la desigualdad de ingresos en México con la fórmula fiscal de asignación de participaciones actual? *Contaduría y Administración*, vol. 65, no. 3, pp. 1–27. Recuperado de <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/2314>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (9 de diciembre de 2020). Comunicado de Prensa. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/PIBEntFed2019.pdf>
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México [INEHRM]. (2015). Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, Debates Notables: Artículo 115 constitucional en materia municipal. Constitución 1917. Recuperado de <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/021.pdf>
- Jara, H. (2017). Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, Debates Notables. *Centenario Constitución de los Estados Unidos Mexicanos 1917–2017*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Recuperado de <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/021.pdf>
- Keating, M. (2001). *Plurinational democracy. Stateless Nations in Post-Sovereignty*. Era: Oxford.
- Mac Gregor, J. (2010). Elecciones federales y transición a un nuevo régimen: México, 1920 y 1922. Estudios de caso. *Historia Mexicana*, vol. 60(2), pp. 1119–1174. Recuperado de <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1783>
- Mejía Garza, R. M. & Rojas Zamudio, L. P. (2018). *Federalismo(s). El rompecabezas actual*. México: FCE.
- Moloeznik, P. (2020). The Choice for Intermediate Forces in Mexico. The Process of Creation of the Mexican Gendarmerie. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas*

y *Relaciones Internacionales*, vol. 10, pp. 169–186.

Moreno, S. & Tenorio, K. N. (2016). Mando único en la policía federal. *Reporte CESOP*, no. 93, marzo de 2016. Cámara de Diputados. pp. 3–16.

Olmeda, J. C. & Armesto A. (2017). La recentralización y los gobernadores: ¿Por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México. *Foro Internacional*, 227. LVII, 2017 (1), pp. 109–148.

Ornelas, C. (1998). El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil. En E. Cabrero Mendoza (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983 – 1993). Logros y desencantos*. México: CIDE – Miguel Ángel Porrúa.

Ortega, A. & Ibarra, M. (28 de enero 2019). El Instituto de Evaluación desaparece para “pacificar” al país: Morena. *Expansión Política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/01/28/el-instituto-de-evaluacion-desaparece-para-pacificar-al-pais-morena>

Pérez, F. & Torres, E. (2021). Una crónica del poder: Federalismo, reforma y gobierno dividido en México. *Espiral Estudios Sobre Estado y Sociedad*, vol. 28(81), pp. 113–147. Recuperado de <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/7240>

Pleno de la Suprema Corte de Justicia. (enero de 2002). Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales. *Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XV, Enero de 2002. Tesis: P/J. 142/2001.

Rabell García, E.; Nieto Castillo, G. & Jiménez Gómez, J. R. (2013). *Federalismo en México*. México: Porrúa.

Rodríguez J. (2017). Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, Debates Notables. *Centenario Constitución de los Estados Unidos Mexicanos 1917–2017*. México. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Recuperado de <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/021.pdf>

Schneider, H. C. (2014). El nuevo estado federal alemán. La reforma del federalismo y su implementación. *Teoría y Realidad Constitucional*. UNED, no. 34, pp. 99–128.

Senado de la República. (3 de diciembre de 2013). Intervención del Senador Manuel Bartlett Díaz. Recuperado de <https://www.senado.gob.mx/64/intervenciones/634/3357>

Senado de la República. (20 de diciembre de 2012). Sesión ordinaria vespertina de la H. Cámara de Senadores, celebrada el jueves 20 de diciembre de 2012. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2012_12_20/1328

Senado de la República. (20 enero 2015). Rechazan presidentes municipales creación del mando único policial. Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. Recuperado de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/18164-rechazan-presidentes-municipales-creacion-del-mando-unico-policial.html>

Serna de la Garza, M. (2015). Evolución y caracterización del sistema federal mexicano. En D. A. Barceló Rojas, J. Ma. Serna de la Garza, D. Valadés (coord.), *Percepciones sobre el federalismo en México*. México. UNAM.

Suelt-Cock, V. (2010). La influencia del federalismo competitivo en el nuevo régimen local español. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, no. 12 (1), pp. 199–232.

Tena, F. (2001). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

Tortolero, F. (2018). El primer eje del poder presidencial en México. Un federalismo

La metamorfosis del federalismo mexicano. ¿Hacia un federalismo asimétrico?

Jorge Chaires Zaragoza

Artículos y ensayos

centralizador. *IANUS. Diritto e Finanza. Rivista di studi giuridici*. no. 17, pp. 111–136. Recuperado de https://www.rivistaianus.it/numero_17_2018/07_Cervantes_111-136.pdf

Zorrilla, P. (1994). Descentralización política. En *Problemas actuales del derecho constitucional, estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. México: UNAM.

Zúñiga, N. G. & Peña, E. (2017). La deuda subnacional e implicaciones en el gasto público en México. *Revista CIMEXUS*, vol. XII, no. 2, pp. 179–199.

Reseñas e informes

***The Bolsonaro Paradox. The Public Sphere and
Right-Wing Counterpublicity
in Contemporary Brazil. Camila Rocha,
Esther Solano, Jonas Medeiros.
Springer, Cham 2021, pp. 154,
ISBN 978-3-030-79652-5***

***La paradoja de Bolsonaro. La esfera pública
y la contrapublicidad de la derecha
en el Brasil contemporáneo. Camila Rocha,
Esther Solano, Jonas Medeiros.
Springer, Cham 2021, pp. 154, ISBN 978-3-030-79652-5***

The reviewed book is an exciting and in-depth analysis of the New Brazilian Right, precisely the Bolsonaro phenomenon. We are dealing with a well-written book that provides us with an essential dose of information and boldly delves into a complex and very topical issue.

It is a must-read if one wants to learn about the rise and consolidation of the New Brazilian Right, especially the phenomenon known as Bolsonarism, which is masterfully and eloquently described by the authors. As Marcos Nobre states in the preface, “this book is simply one of the most successful attempts to explain the phenomenon of Bolsonaro and what he represents in Brazil today” (p. xii).

The book’s theme is within the studies on the right wing, political activism, and publics and counterpublics in the public sphere. Starting from the concept of public sphere conceived by Jürgen Habermas (1989), through a historical analysis of the bourgeois public sphere’s development in key Western European countries, which produced studies on publics and counterpublics, authors approach the study of the discursive strategy, called right-wing counterpublicity, that Bolsonaro and his supporters employed to explain Bolsonaro’s victory in the struggle to restore traditional hierarchies, values, and ways of life. From this point of view, the authors propose a new explanatory framework to examine the rise of the New Brazilian Right, Bolsonaro’s victory in 2018, and his first administration. The authors seek to escape alternatives of the “populist explanation” in the “crisis of democracy” framework or “reductio ad fascinum” in the “fascist regression” framework.

The book is divided into five chapters, preceded by an introduction. It begins by pointing out that few political analysts took Bolsonaro's 2018 presidential candidacy seriously. The vast majority of them tried to explain his victory by referring to the unique circumstances surrounding his election.

The authors do agree with the thesis that these factors contributed to Bolsonaro's rise to power. However, they believe that it is necessary to go back in time, since the election of Bolsonaro was not the fruit of historical chance but rather the unprecedented result of certain political and social processes.

To understand Bolsonaro's phenomenon, the authors take us on an exhaustive journey, reconstructing the activity of the Brazilian right since 1940 until Bolsonaro's rise to power. In this historical journey, we must highlight the detailed study that authors have carried out, especially in chapters two and three, of the trajectory of the Brazilian right, where they provide relevant keys to understand its ties with the new right wing that would appear years later.

The second chapter, divided into three parts, reconstructs the trajectory of the right, which began with networks developed over time by national and international pro-market think tanks that were closely linked to the expansion and promotion of neoliberalism based on the ideas of the Austrian economist Hayek amid a strong anti-left and communist campaign. The second part shows how the right wing articulated in the think tanks founded in the 1980s and 1990s, expanded through a young militancy that acted on social networks in student movements and street protests. It started to constitute itself as a new right during Lula's first administration, based on the idea proposed by the philosopher Olavo do Carvalho about the existence of a "left-wing cultural hegemony". This new right adopted a counter-hegemonic strategy.

The third chapter reconstructs how this new right began to take shape during Lula's second term (2006–2010) and how it found a fertile ground for flourishing during Lula's successor Dilma Rousseff's first term (2011–2014) as a result of a series of events that took place during these years. Moreover, the authors describe how – as a result of the institutional advances and demonstrations of women and the LGTBT+ community – a reaction by the conservative parts of the Brazilian society, called "progressive shock", was triggered, serving as a trampoline for the rise of the new right. The chapter also analyzes how this new right started to spread its ultraliberal writings and ideas through the internet and a social media platform Orkut and how the discourse expanded towards a process of institutionalization of the counterpublics.

The fourth chapter explores the actions orchestrated by the Brazilian right during the massive campaign for Rousseff's impeachment and shows how the new right was able to redirect the energy of the street into institutional politics through the figure of Bolsonaro. The chapter includes a set of interviews and testimonies from Bolsonaro supporters that contribute to explaining how Bolsonaro, through violent and aggressive discourse, was able to inspire confidence in his electorate by creating himself as a leader who offered the best solutions to the problems of Brazilian society and who best represented the values of Brazilians.

In the final chapter, the authors reflect on the characteristics of the Bolsonaro phenomenon, highlighting the effect of Bolsonarist counterpublicity that aims to destroy the 1988's Democratic Pact and disintegrate Brazil's post-bourgeois public sphere to restore a new bourgeois autocracy inspired by the military dictatorship.

The result is a well-founded work with extensive research on the right-wing counterpublicity and the dominant counterpublicity that allow to explain contemporary Brazil politics and the rise of the new right and Bolsonaro to power. In addition, the selection and use of qualitative methods such as interviews with members of Brazil's right and Bolsonaro supporters allows the reader to gain a deeper understanding of the motivations of Bolsonaro's voters and what lies behind the Bolsonaro phenomenon.

However, after this brief description of the book's contents, it is convenient to make a few general remarks. Firstly, the title of the book incites us to think that we will find a more extensive analysis of the Bolsonaro Paradox, beyond what is established in the book's conclusions. Secondly, even though the book's objective is to explain the Bolsonaro phenomenon through the reconstruction of the Brazilian right's trajectory, the study of Bolsonarism lacks a more detailed analysis of its political discourse and performance. Thirdly, the vast empirical knowledge about the phenomenon under study may have allowed for more theoretical conclusions than indicated. What is lacking, for example, is an academic perspective that would have made it possible to situate the Bolsonaro phenomenon within the current debate on the far right and establish some comparisons.

In any case, these considerations do not affect the excellent academic and intellectual work of the book reviewed, which is an outstanding contribution to the study of the rise of the new right in Brazil, the Brazilian public sphere and the Bolsonaro phenomenon.

References

Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

*Alberto Escribano López*¹

Faculty of Political Science and Journalism

Maria Curie-Skłodowska University

Lublin, Poland

albertoescibanolopez@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5843-8051>

¹ Political Science and Public Administration PhD student

INFORMACIÓN PARA LOS AUTORES

De acuerdo con la política editorial de *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, en la revista se publicarán artículos científicos en español e inglés.

La aceptación de los textos para su publicación depende de la positiva evaluación por dos expertos externos según el sistema de doble anonimato.

Los autores que deseen colaborar en nuestra revista deben ceñirse a los siguientes requisitos formales y editoriales:

1. El formato *.docx, *.doc o *.rtf.; la extensión máxima del texto de 40 000 caracteres, junto con notas a pie de página y referencias bibliográficas; las reseñas de libros no deben exceder 10 000 caracteres; fuente tipo Times New Roman, 12 puntos en el cuerpo del texto y 10 puntos en las notas de pie de página y referencias bibliográficas; interlineado 1.5.
2. El artículo debe ser dividido en secciones, incluida la introducción y las conclusiones. Los títulos de las secciones del texto se alinearán a la izquierda, sin numeración ni tabulado. La introducción del artículo debe proveer al lector de los siguientes datos: importancia del tema, antecedentes conceptuales o históricos del tema, definición del problema, objetivos que deben estar en sintonía con la pregunta de investigación. En las siguientes secciones se exponen: métodos, resultados y conclusiones.
3. El título del artículo en el idioma del artículo y en inglés, el nombre y el apellido del autor, la afiliación institucional y su dirección postal, la dirección del correo electrónico institucional, una breve información sobre el autor, el número de identificación del autor ORCID.
4. El resumen (de 600 caracteres máximo) en el idioma del artículo y otro en inglés, o en español (en caso del artículo escrito en inglés); palabras clave (3–6) en el idioma correspondiente, separadas por comas. El resumen debe expresar claramente el objetivo principal del estudio y la hipótesis planteada, exponer todos los aspectos esenciales de la metodología y materiales usados para la investigación, describir los principales resultados, indicar con precisión las conclusiones.
5. Las referencias bibliográficas deben atenerse a las normas de publicación de la APA y serán listadas en el orden alfabético. La descripción debe incluir: el apellido y el inicial del nombre del autor/los autores; el año de publicación entre paréntesis; el título de la obra en cursiva; el lugar de edición; el nombre del editor; el número del volumen y el número DOI en el caso de las publicaciones que lo poseen.

Ejemplos:

Libros:

Mainwaring, S. & Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press.

Capítulos de libros:

Alcántara Sáez, M. & Tagina, M. L. (2011). Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado. En M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (Eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)* (pp. 1–30). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Artículos en revistas:

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?. *Política y Gobierno*, vol. XII, no. 2, pp. 203–232.

Documentos electrónicos:

Shifter, M. (19 de agosto de 2011). Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina. *Inter-American Dialogue*. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>

6. Las notas de carácter explicativo o polémico deben situarse al pie de página; las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto deben colocarse entre paréntesis e incluir el apellido del autor, el año de publicación e indicar la página (Altman, 2005, p. 203) / las páginas (Altman, 2005, pp. 203–232).
7. Las citas textuales que tienen menos de 40 palabras se escriben inmersas en el texto y entre comillas, sin cursiva. Las citas que tienen más de 40 palabras se escriben aparte del texto, con sangría izquierda aplicada al párrafo y sin comillas ni cursivas en letra Times New Roman 11.
8. Los gráficos y las tablas deben ser editables y preparados en el formato MS Windows.

Los artículos deben ser enviados a través de la plataforma electrónica de la revista (<https://journals.umcs.pl/al/about/submissions#onlineSubmissions>) y a la dirección electrónica de la Editora en Jefe:

Profa. Dra. hab. Katarzyna Krzywicka

katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl y anuario.latinamericano@umcs.pl

La oficina de la Redacción se ubica en:

Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo,

Universidad Maria Curie-Skłodowska

Ul. Głęboka 45, oficina A.5.61

20–612 Lublin, Polonia

AUTHOR GUIDELINES

In accordance with the editorial policy, the scientific journal *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* will publish scholarly papers in Spanish and English.

The submitted texts will be approved for publication after the positive review by two external experts through the double-blind peer review process.

The articles should fulfil the following formal and editorial requirements:

1. The text should be in *.docx, *.doc or *.rtf. format; the length of the article should not exceed 40 000 characters, including footnotes and bibliographic references; in case of book reviews the size should be of up to 10 000 characters; font: Times New Roman, size of the body of the text 12 points, size of the footnotes and bibliographic references 10 points; 1.5 line spacing.
2. The article should be divided into sections, including an introduction and conclusions. The titles of the sections of the text will be aligned to the left, without numbering or tabulation. The introduction of the article should provide the reader with the following information: importance of the topic, conceptual or historical background of the topic, definition of the problem, objectives that should be in tune with the research question. The following sections explain methods, results, and conclusions.
3. The title of the article in the language of the article and in English; the name and surname of the author; the institutional affiliation with postal address and institutional e-mail address; brief information on the author; the author identification number ORCID.
4. The abstract (of up to 600 characters) should be written in the language of the article and in English (in Spanish, if the article is in English); keywords (3–6) in the respective language, separated by commas. The abstract should clearly express the main objective of the study and the hypothesis proposed. It should also state all the essential aspects of the methodology used for the investigation as well as describe the main results and indicate the conclusions accurately.
5. The bibliographical references must follow the rules of APA format and must be listed in alphabetical order; each entry should include: surname and first name initial of the author/authors; year of publication given in parentheses; title of the work in italics; place of publication; name of the editor; volume number as well as DOI number in case of publications which have it allocated.

Examples:

Books:

Mainwaring, S. & Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press.

Chapters in books:

Alcántara Sáez, M. & Tagina, M. L. (2011). Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado. In M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (Eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)* (pp. 1–30). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Articles in journals:

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?. *Política y Gobierno*, vol. XII, no. 2, pp. 203–232.

Electronic documents:

Shifter, M. (August 19, 2011). Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina. *Inter-American Dialogue*. Retrieved May 15, 2015, from <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>

6. The footnotes of explicative or discursive character should be written at the bottom of the page; the biographical references inserted into the text should be given in parentheses and must contain the name of the author, year of publication and page number (Altman, 2005, p. 203) / pages number (Altman, 2005, pp. 203–232).
7. Textual quotations which have less than 40 words, are written immersed in the text and enclosed in double quotation marks, without italics. Quotes that have more than 40 words are written apart from the text, with left indentation applied to the paragraph and without quotation marks or italics in Times New Roman 11.
8. Diagrams and tables should be editable and prepared in the format compatible with MS Windows.

The materials should be sent to the journal's electronic platform (<https://journals.umcs.pl/al/about/submissions#onlineSubmissions>) and the e-mail address of the Editor-in-Chief:

Prof. Dr. Katarzyna Krzywicka

katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl and anuario.latinamericano@umcs.pl

The Editorial Office is located in:

Faculty of Political Science and Journalism,

Maria Curie-Skłodowska University

Ul. Głęboka 45, 20–612 Lublin, Poland, room A.5.61

América Latina: desafíos y amenazas a la seguridad humana

COORDINADORAS

Katarzyna Krzywicka y María de Monserrat Llairó

DOSSIER

**Viejos y nuevos paradigmas de la seguridad humana:
controversias y nuevos desafíos en el siglo XXI**

María de Monserrat Llairó

¿Por qué el régimen de Ortega ha sido negligente frente a la pandemia del COVID-19?

Elvin Francisco Rodríguez Fabilena

The Impact of COVID-19 Pandemic on the Third Sector in Brazil

Maria Ochab

**Public Security Policy in El Salvador During the Presidency
of Nayib Bukele (2017–2019)**

Michał Stelmach

**Seguridad humana de los desplazados de Venezuela en Chile frente a la crisis regional
y el COVID-19**

Luis Manuel Marcano Salazar

Crisis en una crisis: el caso de México

Salvador Alan Fernández de Lara García

**Agricultura y cambio climático: Impactos en los subsistemas de subsistencia
en los Andes centrales del Perú**

Hildegardo Córdova-Aguilar

ARTÍCULOS Y ENSAYOS

**A 40 años de la Guerra de Malvinas: ¿podieron las Fuerzas Armadas Argentinas
alzarse con la victoria?**

Marcos Pablo Moloeznik

La metamorfosis del federalismo mexicano. ¿Hacia un federalismo asimétrico?

Jorge Chaires Zaragoza