

# Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 11 NÚM. 22 MAYO-AGOSTO DE 2018

## ARTÍCULOS

*Profesionalización y especialización  
en las comisiones “ambientales”  
del Congreso de la Unión en México, 1988-2017*

Jesús Ignacio Castro Salazar  
Ma. Ofelia Camacho García  
Rodrigo Tovar Cabañas

*Ley General de Biodiversidad:  
¿puertas abiertas para la minería  
en áreas naturales protegidas?*

Luis Angel Bellota

*Pluralismo jurídico y participación democrática  
en México: entre el control de la diversidad  
y la ilusión de la igualdad*

José Israel Herrera

*Discriminación hacia mexicanos naturalizados  
para acceder a cargos públicos en México*

Ignacio Alonso Velasco

*El derecho penal del enemigo y la migración irregular  
en la Ley General de Población de 1974*

Alejandra Ivone Vázquez Gutiérrez  
Mauro Pérez Bravo

## RESEÑA

*Las paradojas de la megalópolis.  
Un debate actual a distintas voces*

Karina Kloster

.....

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Netzahualcōyotl Vázquez Vargas

DIRECTOR DE ESTUDIOS SOCIALES

ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN GENERAL

Ricardo Martínez Rojas

DIRECTOR DE ESTUDIOS DE DESARROLLO REGIONAL

Enrique Esquivel Fernández

ASESOR GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública*

COORDINACIÓN EDITORIAL

Elizabeth Cabrera Robles

CORRECCIÓN DE ESTILO

Claudia del C. Ayala Sánchez

FORMACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

José Olalde Montes de Oca

ASISTENCIA EDITORIAL

Nora Iliana León Rebollo

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO

Alejandro López Morcillo

**Consejo Editorial**

Francisco Abundis

PARAMETRÍA

Israel Arroyo García

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

.....

*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, año 11, núm. 22, mayo-agosto 2018, es una publicación semestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, Ciudad de México, Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, revista.legislativa@congreso.gob.mx. Editor responsable: Alejandro López Morcillo. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2014-041110205100-102, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas

Ulises Beltrán Ugarte

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María Braun

WAPOR, ARGENTINA

Jorge Buendía Laredo

BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos

CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Manuel Alejandro Guerrero

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas

CONSULTA MITOFSKY

Hernando Rojas

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

Martha Singer Sochet

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mariano Torcal

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Ignacio Zuasnábar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

de la Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Impresa por mc Editores, Selva 53, altos 204, Col. Insurgentes Cuicuilco, CP 04530, Delegación Coyoacán, Ciudad de México. Este número se terminó de imprimir el 31 de agosto de 2018 con un tiraje de mil ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación aparece incluida en los índices: Benson Latin American Collection, Dialnet, Flasco Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.

.....

# Contenido

VOLUMEN 11 • NÚMERO 22 • MAYO-AGOSTO DE 2018

Presentación

5

## ARTÍCULOS

*Jesús Ignacio Castro Salazar*

*Ma. Ofelia Camacho García*

*y Rodrigo Tovar Cabañas*

Profesionalización y especialización en las comisiones  
“ambientales” del Congreso de la Unión en México,

1988-2017

11

*Luis Angel Bellota*

Ley General de Biodiversidad:  
¿puertas abiertas para la minería  
en áreas naturales protegidas?

43

*José Israel Herrera*

Pluralismo jurídico y participación democrática  
en México: entre el control de la diversidad  
y la ilusión de la igualdad

85

*Ignacio Alonso Velasco*  
Discriminación hacia mexicanos naturalizados  
para acceder a cargos públicos en México  
111

*Alejandra Ivone Vázquez Gutiérrez*  
*Mauro Pérez Bravo*  
El derecho penal del enemigo y la migración irregular  
en la Ley General de Población de 1974  
143

RESEÑA

*Karina Kloster*  
*Las paradojas de la megalópolis.*  
*Un debate actual a distintas voces*  
175

# Content

VOLUME 11 • NUMBER 22 • MAY-AUGUST 2018

Presentation

5

## ARTICLES

*Jesús Ignacio Castro Salazar  
Ma. Ofelia Camacho García  
and Rodrigo Tovar Cabañas*

Professionalization and specialization  
in the “environmental” commissions of the  
Congress of the Union in Mexico, 1988-2017

11

*Luis Angel Bellota*

General Biodiversity Law: Open doors  
for mining in protected natural areas?

43

*José Israel Herrera*

Legal pluralism and democratic participation in Mexico:  
between the control of diversity and the illusion of equality

85

*Ignacio Alonso Velasco*

Discrimination towards mexicans naturalized  
to access public offices in Mexico

111

*Alejandra Ivone Vázquez Gutiérrez*

*Mauro Pérez Bravo*

The criminal law of the enemy and the irregular  
migration in the General Law of Population of 1974

143

REVIEW

*Karina Kloster*

*Las paradojas de la megalópolis.  
Un debate actual a distintas voces*

175

# Presentación

La Revista Legislativa del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en su presente edición, invita al lector a la revisión de distintos temas, todos inmersos en el ámbito de las ciencias sociales, por lo que, inscritos en un compromiso editorial y bajo el debido rigor teórico y metodológico, los autores dan cuenta de sus hallazgos, argumentos y perspectiva de estudio.

El primer artículo: “Profesionalización y especialización en las comisiones ‘ambientales’ del Congreso de la Unión en México (1988-2017)”, escrito por Jesús Ignacio Castro Salazar, Ma. Ofelia Camacho García y Rodrigo Tovar Cabañas, analiza el grado de conocimientos y profesionalización técnica con la que cuentan los diputados y senadores en las comisiones ambientales del Congreso de la Unión.

Se considera que la regulación ambiental y de recursos naturales es, en su mayoría, competencia de la Federación. Desde 1960 el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció que corresponde a la nación el dominio de todos los recursos naturales y que su explotación, uso o aprovechamiento no podrán realizarse sino mediante concesiones según las reglas y condiciones que establezcan las leyes nacionales.

Para efectuar el objetivo propuesto, el artículo está dividido en tres partes: la primera muestra teóricamente el papel de las comisiones legislativas, su profesionalización y especialización; la segunda contiene algunos de los principales índices y variables utilizados para medir

ambos elementos, describiendo su estructura, la aplicación del índice propuesto y la valoración de resultados; por último, se esbozan las principales conclusiones del estudio.

En el análisis que realiza el autor, reconoce la importancia de medir la profesionalización de los integrantes del Congreso, toda vez que al paso de los años se ha observado un gran avance en el grado de especialización y profesionalización que han alcanzado los integrantes en las comisiones ambientales. Sin embargo, también advierte que resulta difícil especializarse dentro de la misma comisión, principalmente porque los legisladores, aparte de pertenecer a la comisión ambiental, simultáneamente pertenecen a otras comisiones legislativas que los lleva a incursionar en otros temas.

Finalmente, el autor también destaca que se espera que, en futuras legislaturas, las comisiones ambientales, por la relevancia que éstas revisten para el país, cuenten tanto con el número suficiente de legisladores como con la pertinente especialización académica y trayectoria profesional para servir en las comisiones ambientales.

El segundo artículo lo escribe Luis Angel Bellota, investigador de este Centro de Estudios y lo denomina “La Ley General de Biodiversidad: ¿puertas abiertas para la minería en áreas naturales protegidas?”. En su aportación editorial, este autor señala que la Ley General de Biodiversidad fue pensada para llevar a cabo la reforma de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente y así abrogar la Ley General de Vida Silvestre, la cual habla de las facultades del Estado mexicano para salvaguardar el patrimonio natural de la nación. Sin embargo, indica que éste de facto está bajo presión de las fuerzas económicas para aumentar sus beneficios, demostrando que no hay algún reparo mediato o inmediato a dicha enajenación irresponsable de los recursos naturales.

Asimismo, destaca que muchas reservas, parques, actividades relacionadas con la minería, están siendo amenazadas a pesar de tener una declaratoria oficial, al no contar con suficiente protección jurídica. Añade que los países latinoamericanos apuestan por el extractivismo como motor del crecimiento sin pensar en las repercusiones que sufrirán las próximas generaciones. Entre otra de sus conclusiones descuellas que en el siglo *xxi* nos apuran a cambiar los paradigmas sobre



los cuales hemos pensado la economía y la relación con la naturaleza desde la Revolución Industrial, por lo que la pérdida de biodiversidad y la alteración del clima por la reducción y desaparición de extensiones forestales agrava de forma irreversible la disponibilidad de agua, tierra, alimentos y bosques en nuestro país. Al respecto señala el autor:

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, acepta la condición conflictiva de la minería y su contribución al aumento de fricciones sociales por el territorio. Para ser exactos, en palabras de la Segob: “México es uno de los países de América Latina que presenta más problemas con mineras y con mayores conflictos sociales en las comunidades a causa del establecimiento de minas sin previa consulta a la población”. Para reforzar sus afirmaciones, la secretaría cita a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este organismo dependiente de Naciones Unidas incluye a nuestro país en el ranking de los cuatro primeros que acumulan más conflictos socioambientales provocados por empresas mineras.

El tercer artículo se denomina “Pluralismo jurídico y participación democrática en México: entre el control de la diversidad y la ilusión de la igualdad”, escrito por José Israel Herrera, quien desde una perspectiva de la ciencia política y el derecho nos ofrece un análisis sobre distintas categorías como pluralismo, democracia e igualdad en México, especialmente dirigido a los pueblos o etnias que habitan nuestro país, para lo cual analiza a distintos autores, André Hoekema y Norberto Bobbio, sin dejar de mencionar a otros, como Robert Dahl, Galli, Velasco, Habermas y Sermeño, de quienes indaga sus ideas y conceptos acerca del pluralismo y la democracia.

A partir de sus antecedentes geopolíticos a nivel mundial, diserta sobre la admisión del pluralismo jurídico en México y la forma en que las instituciones políticas han admitido o negado este concepto en nuestro país. El autor presenta el concepto de pluralismo jurídico como un discurso más de tipo legal y de igualdad política de forma artificial y controlada por el Estado, que como una institución que opere bajo las condiciones y opciones reales de lo que el pluralismo es en realidad. Ante este argumento, realiza un análisis de la forma en que el pluralismo ha sido entendido y admitido en la legislación mexicana y en la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, presenta un análisis del pluralismo y su relación paradigmática con la democracia, en la que pareciera ser un elemento a evitar antes que un elemento a promover.

El cuarto artículo lo escribe Ignacio Alonso Velasco y lo titula “Discriminación hacia mexicanos naturalizados para acceder a cargos públicos en México”. En su incursión teórica, este autor nos lleva bajo distintas técnicas y métodos de investigación a analizar las vicisitudes que enfrentan los mexicanos naturalizados para ocupar cargos de elección popular en nuestro país. Además de un riguroso estudio comparativo de las constituciones de que conforman las entidades federativas de nuestro país, así como estadísticas y estudios de caso, nos muestra la imposibilidad para un extranjero naturalizado de ser candidato a un puesto de elección popular. Al respecto, advierte que atendiendo a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 30, la nacionalidad se adquiere por nacimiento y naturalización, por lo que pese a ello varios mexicanos naturalizados han sufrido de discriminación para aspirar a un cargo de elección popular.

También —señala Alonso Velasco— se ha evidenciado en este artículo que no existe un criterio uniforme en las legislaciones estatales con respecto a la salvaguarda de este derecho humano, derivado de la soberanía con la que cuentan las entidades federativas, la cual les permite regular este asunto con libertad, pero siempre observando lo dispuesto en cuerpos normativos jerárquicamente superiores como la Constitución federal y los tratados internacionales. En conclusión, puntualiza el autor, sería deseable eliminar los “candados” que impiden a medio millón de mexicanos naturalizados ocupar cualquier cargo. En este sentido, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México ha aprovechado la posibilidad de marcar una pauta al respecto, al publicar su Constitución y haber decidido, al normar este aspecto, ser incluyente con todos los ciudadanos mexicanos.

El quinto artículo se denomina: “El derecho penal del enemigo y la migración irregular en la Ley General de Población 1974”, escrito por Alejandra Ivonne Vázquez Gutiérrez y Mauro Pérez Bravo, quienes realizan un interesante y documentado análisis sobre el fenómeno de la migración en México, con el propósito de voltear la mirada hacia una

óptica de política pública y migratoria más acorde a la realidad que vive nuestro país y a los derechos de los migrantes a nivel internacional. Como núcleo de su investigación postulan que la criminalización hacia la población migrante irregular tiene un antecedente fuertemente establecido al concebir a la persona migrante como un enemigo del Estado mexicano, toda vez que en nuestra legislación la migración es un tema de seguridad nacional y, por tanto, es susceptible de asociar la migración irregular con la delincuencia organizada, situación que por sus efectos discrimina a los extranjeros, colocándolos como enemigos de nuestro país.

Al respecto examinan a fondo el concepto de enemigos extranjeros, así como las implicaciones legales y sociales del término. En la perspectiva de estudio comparado, analizan tanto la Ley General de Población de 1974 como la reciente Ley de Migración de 2011, aunado a una revisión bibliográfica exhaustiva que documenta su investigación. Sostienen que a pesar de que la Ley de Migración ha tratado de descriminalizar la migración irregular y proteger los derechos humanos, aún mantiene a las personas migrantes en situación irregular, por lo que deben continuar los esfuerzos legislativos por dotar a esta ley de una mayor perspectiva de derechos humanos, apegada a estándares internacionales en esa materia.

Nuestra edición concluye con la reseña del libro *Las paradojas de la megalópolis*. Un debate actual a distintas voces, ejercicio que realiza Karina Kloster sobre la publicación de los resultados del Coloquio Internacional “Las paradojas de la megalópolis”, realizado por este Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública en el año 2015.

La reseña la divide en tres apartados. En la primera sección da cuenta del debate en torno a cómo gobernar el territorio y la importancia de generar políticas públicas que logren organizar el espacio en la megalópolis. En la segunda sección de cómo gobernar el aire, se establecen distintas propuestas para combatir los problemas de aire, para lo cual ofrece como ejemplo los esfuerzos realizados en la materia por el gobierno de la Ciudad de México, que logró aumentar en su demarcación la calidad del aire. Finalmente, en la tercera sección de cómo gobernar el agua, se refiere al tema hídrico en la megalópolis, los desequilibrios sociales y ambientales que le son inherentes y la pree-

## PRESENTACIÓN

minencia de generar políticas públicas que erradiquen los problemas inherentes a este vital recurso.

Esperamos que el material que ofrecemos en esta edición sea de utilidad tanto a los legisladores de la Cámara de Diputados como a nuestro público lector.

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas,  
Encargado del Despacho de la Dirección General del CESOP.

# Profesionalización y especialización en las comisiones “ambientales” del Congreso de la Unión en México, 1988-2017

*Jesús Ignacio Castro Salazar\**

*Ma. Ofelia Camacho García\*\**

*Rodrigo Tovar Cabañas\*\*\**

*Resumen:* Las comisiones “ambientales” en el Congreso de la Unión tienen un papel fundamental para la legislación ambiental del país. La profesionalización y especialización pueden afectar las funciones de toma de decisiones de las legislaturas. Analizar la profesionalización y especialización permite conocer un conjunto de características de una legislatura. Hay una diversidad de índices para analizar este tema. Este estudio presenta una propuesta de medición de la profesionalización y especialización de las comisiones ambientales del Congreso federal en el periodo 1988-2017. De los hallazgos principales retomamos que la gran mayoría de las comisiones “ambientales” legislativas presentaron un bajo grado de profesionalización y poca especialización en temas ambientales.

*Palabras clave:* comisiones legislativas ambientales, profesionalización, especialización.

## **Professionalization and specialization in the “environmental” commissions of the Congress of the Union in Mexico, 1988-2017**

*Abstract:* The “environmental” committees in the Federal Congress in Mexico have a fundamental role in the decision making process of environmental legislation in the country. Thus, professionalization and

\* Jesús Ignacio Castro Salazar, Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Correo electrónico: jicastro13@hotmail.com

\*\* Ma. Ofelia Camacho García, Universidad de Guanajuato, México. Correo electrónico: ofelia29@gmail.com

\*\*\* Rodrigo Tovar Cabañas, Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Correo electrónico: rod\_geo77@hotmail.com

specialization on environmental matters can affect the decision-making functions of legislatures. Analyzing the professionalization and specialization allows knowing a set of characteristics of a legislature. There is a numerous diversity of indexes to analyze professionalization and specialization. This paper analyses the professionalization and specialization of environmental committees members of the federal Congress in Mexico during the period of 1998 to 2017. Our main findings suggest that most of the legislative "environmental" committees presented a low degree of professionalization and little specialization in environmental issues.

*Keywords:* environmental legislative committees, professionalization, specialization.

## **Introducción**

El presente estudio se pregunta sobre el grado de profesionalización y especialización ambiental de diputados y senadores en las comisiones ambientales del Congreso de la Unión en México. Se busca conocer esta información y las diferencias y semejanzas de los miembros de las comisiones ambientales instaladas a partir de 1988, considerando que el derecho ambiental moderno en el país nació en ese año.

Se considera que la regulación ambiental y de recursos naturales (RN) es, en su mayoría, competencia de la federación. Desde 1960 el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que corresponde a la nación el dominio de todos los RN y que su explotación, uso o aprovechamiento no podrán realizarse si no es mediante concesiones y según las reglas y condiciones que establezcan las leyes nacionales, siendo el artículo 73, fracción XXIX-g, el que faculta al Congreso a expedir leyes en materia de protección ambiental y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

El Poder Legislativo federal es el encargado de expedir leyes; y de acuerdo al artículo 50 constitucional, está conformado en un Congreso general dividido en dos cámaras: de Diputados y de Senadores. Cámaras conformadas por comisiones, consideradas una forma de organización interna del trabajo legislativo integradas por representantes de las cámaras, consideradas también arreglos de especialización para el trabajo (Krehbiel, 1991: 110-111, en Hamm, Hedlund y Post,

2011), contando ambas cámaras con una comisión responsable de, entre otras cosas, dictaminar, aprobar, reformar o derogar leyes ambientales y de RN.

Entre los motivos del estudio se encuentra que las comisiones marcan una diferencia en el proceso de formulación de políticas, y gran parte de ese impacto se atribuye a la especialización y profesionalización de sus integrantes, las cuales pueden repercutir en las funciones legislativas (Martínez, 2003; Hamm y Hedlund, 2006). Se utilizará el análisis de profesionalización legislativa dado que a partir de su medición es posible conocer características tanto a nivel de comisiones como a nivel de los integrantes que las conforman, así como también conocer aspectos como el perfil y la trayectoria profesional y académica de los integrantes, lo que ayuda a conocer el tipo de especialización de los mismos.

Para llegar al objetivo propuesto, el artículo se divide en tres partes principales. La primera parte presenta teóricamente el papel de las comisiones legislativas, de la profesionalización y de la especialización; la segunda contiene algunos de los principales índices y variables usados para medir la profesionalización y la especialización —aquí se presenta y aplica el índice propuesto y se discuten resultados—; por último, en una tercera parte, se esbozan las principales conclusiones del estudio.

### **Comisiones legislativas, su profesionalización y especialización**

A medida que las legislaturas comenzaron a manejar cuestiones más variadas y complejas, se establecieron las primeras comisiones *ad hoc* para proporcionar una especialización en el trabajo, mismas que terminaron por ser parte permanente dentro de las legislaturas (Bangcaya *et al.*, 2015). Hoy día, las comisiones son subunidades de organización legislativa en las fuentes principales mediante las cuales la legislación puede acumular y aplicar conocimiento especializado y experiencia necesaria para la toma de decisiones de políticas legislativas (Hamm, Hedlund y Post, 2011).

Ante ello, la manera en que las legislaturas seleccionan a los integrantes de las comisiones para mantener y expandir la especialización política debería ser considerada planteándose tres criterios teóricos de selección: 1. Perspectiva informativa: los legisladores son designados para mejorar el descubrimiento y la aplicación de información relevante y especializada para la formulación de políticas; 2. Perspectiva distributiva: los miembros son designados donde es más probable que afecten positivamente la naturaleza de la distribución de los beneficios relevantes para ellos y sus electores; y 3. Perspectiva partidista: los integrantes son designados para asegurar la posición política de la bancada de su partido en las cuestiones de política que se presenten ante las comisiones; perspectivas que no son mutuamente excluyentes (Hamm, Hedlund y Post, 2011).

La especialización de los integrantes de las comisiones, como puede apreciarse sobre todo en la perspectiva informativa, es de suma importancia para avanzar en la provisión de conocimiento y experiencia para el desarrollo de políticas, pues los efectos de la especialización son un elemento clave que afecta las funciones de toma de decisiones de las legislaturas (Hamm, Hedlund y Post, 2011). Chong y Patterson (1988: 393) establecen que la norma de especialización es universal en las legislaturas, sirve como un principio común para organizar actividades legislativas en sociedades desarrolladas y en desarrollo, y es un imperativo organizacional, especialmente en un organismo colectivo como las legislaturas, donde los legisladores de todo el mundo parecen reconocer esto, estando todos de acuerdo en la importancia de la especialización.

Hay una diversidad de investigaciones que evalúan la especialización en comisiones legislativas (Hamm y Hedlund, 2006; Woods y Baranowski, 2006; Hamm, Hedlund y Post, 2011; Montaña, 2013), mismas que toman como base de estudio principios del análisis de la profesionalización legislativa. La profesionalización, también llamada en ocasiones “profesionalismo” (aquí se toman ambos conceptos como sinónimos, utilizándose indistintamente), de las instituciones legislativas impacta en cómo los órganos legislativos toman decisiones políticas y establecen sus funciones asumidas (Mccaskill, 1996; Saalfeld, 1997).



Una legislatura profesionalizada generalmente se asocia con realizar sesiones legislativas ilimitadas, proporcionar recursos, contar con instalaciones superiores y efectuar el pago suficiente para permitir a los miembros perseguir el servicio legislativo como su vocación (Squire, 1992b: 1028; 2007). Esa idea se ha convertido en el índice más importante de la profesionalización, enfocándose en tres variables principales: personal legislativo, salario base, y tiempo en sesión (Bowen y Greene, 2014), precepto más relacionado con los atributos de la legislatura y no con las características propias de los legisladores. Los estudios más recientes en profesionalización se enfocan al examen de aspectos de las legislaturas estatales y en cómo esos aspectos se comparan con las características del Congreso, en un intento por encontrar diferencias y semejanzas en el desempeño, y que se estudian y analizan mediante el uso de indicadores como salario del legislador, duración de la sesión, frecuencia de la sesión, entre otros, clasificando los estados en una escala que va desde una baja hasta una alta profesionalización (Bangcaya *et al.*, 2015).

No obstante, si bien esa información permite conocer el grado y la calidad de la representación legislativa, la compensación legislativa y el tiempo de la sesión no son los únicos indicadores para analizar la profesionalización, dado que también se pueden analizar aspectos relacionados con los integrantes, como las carreras legislativas y el perfil, por mencionar algunos (Bowen y Greene, 2014). Una variedad de indicadores pueden ser tomados en cuenta considerando que la profesionalización es un concepto heterogéneo, tanto empírica como teóricamente: empíricamente, porque algunos estados eligen profesionalizarse más en algunos componentes que en otros, llevando a una diversidad de formas que el profesionalismo toma a través de los estados y el tiempo; y teóricamente, porque el profesionalismo puede tener efectos variados, incluso contradictorios, en la política estatal, principalmente dada la independencia funcional de sus componentes (Bowen y Greene, 2014).

En sentido amplio, la profesionalización hace referencia al proceso de preparación, capacitación, actualización y desarrollo de habilidades técnicas y normativas en el ejercicio público, estando entre sus bases el perfil profesional y el perfil académico (Cedillo, 2014), donde

lo académico y profesional suelen ir a la par: mientras que el primero hace referencia a la carrera universitaria, también contempla el nivel de estudios, lo que garantizaría una mayor profundización, especialización y dominio en el cargo; por su parte, el segundo tiene que ver con la experiencia laboral desarrollada, principalmente en tareas políticas o administrativas relacionadas con la función pública, que permitirían adquirir capacidades y competencias para desempeñar el cargo (Cedillo, 2014).

Por ejemplo, en temas ambientales, contar con un perfil ambiental permite no sólo ver, desarrollar sentido de responsabilidad y adquirir valores sociales en torno al ambiente, sino también ayudar a dotar a funcionarios públicos con técnicas para detectar y solucionar problemas ambientales y diseñar políticas de gestión ambiental, así como conocer y comprender sobre lo ambiental en su totalidad, incluyendo temas relacionados con el desarrollo económico, ecología, evaluación de impacto ambiental, política y legislación ambiental, agua, suelo, etc. (Guerrero, 1998; Leff, 1998).

Por este motivo, la experiencia previa de los integrantes de las comisiones desempeña un papel de suma importancia dentro de la legislatura, no sólo en términos de especialización sino también en ahorro económico para la legislación, pues una legislatura racional designa miembros a la comisión donde puedan especializarse a un costo más bajo, dado que tienen experiencia y conocimiento previo (Krehbiel, 1991: 135, en Hamm, Hedlund y Post, 2011). Como mencionan Hamm, Hedlund y Post (2011), agricultores sirven en el Comité de Agricultura de los Estados Unidos de América porque la cámara busca utilizar completamente su información y experiencia. Y aunque si bien las comisiones a las que llegan a pertenecer los legisladores contribuyen a la especialización de los mismos, una mayor participación en diversas comisiones reduce la especialización, dado que el tiempo dedicado a cada una de ellas es menor (Mattson y Strøm, 1995).

Para Rosenthal (1996, en Woods y Baranowski, 2006) y Woods y Baranowski (2006), la profesionalización puede dividirse y debe analizarse en dos dimensiones distintas: 1. Profesionalismo institucional, y 2. El "careerismo". Mientras que la primera refiere a la mejora de las instalaciones legislativas, el aumento de la información disponible

para la legislatura, el tamaño y la variedad del personal legislativo y, probablemente, el tiempo dedicado al trabajo legislativo, la segunda refiere a las cualidades de los legisladores mismos, siendo el careerismo teóricamente distinto al profesionalismo, al no ser un rasgo de la legislatura en su conjunto, sino más bien un rasgo de los legisladores analizados de manera individual (Mccaskill, 2003).

Así, el proceso de profesionalización legislativo incluye características tanto a nivel institucional como a nivel miembros individuales. Pues, por ejemplo, si bien algunos estados han profesionalizado sus legislaturas institucionalmente, como ampliar sus instalaciones, sesiones y personal, no todos los legisladores que sirven en ellas se podrían considerar legisladores profesionales, ello al contar con carreras fuera de la legislatura (Voegele, 2014).

Aunado a eso, hay al mismo tiempo suficiente uniformidad y suficiente variación entre los componentes de profesionalismo para respaldar una gama de estrategias de medición, como índices unidimensionales (como el índice Squire), como el desglosar sus componentes y analizar sus efectos individualmente, o como el formular medidas multidimensionales; conceptualizando al profesionalismo entonces como un conjunto de características institucionales distintas de una legislatura, en lugar de sólo un constructo latente (Bowen y Greene, 2014). Bajo ciertas condiciones, los académicos encuentran beneficioso desagregar el índice de profesionalización en componentes individuales o crear medidas multidimensionales del concepto, según se adapten a las necesidades del proyecto de investigación en cuestión (Bowen y Greene, 2014). A lo que también la especialización puede ser tratada por separado, como un fenómeno a nivel cámara, nivel comisión o nivel legislador (Hamm y Hedlund, 2006).

### **La profesionalización legislativa en las comisiones ambientales**

Como se comentó, los estudios sobre profesionalización de los congresos estatales generalmente incorporan tres variables para el diseño de los índices: duración de sesiones, salario y staff de apoyo (Squire,

1992a; 1992b; 2007), pero también utilizan otras variables, como el número de comisiones a las que pertenecen los legisladores (Yoon y Jeong, 2016) y las iniciativas presentadas (Grumm, 1971). Mientras que otras investigaciones, que estudian la profesionalización de los legisladores a nivel federal, incorporan la trayectoria gubernamental y legislativa (Burns *et al.*, 2008; Valencia, 2000), el grado de escolaridad (Burns *et al.*, 2008; Cabezas, 2011; Valencia, 2000), así como el número de comisiones y los cargos que ocupan los legisladores al interior de ellos (Burns *et al.*, 2008).

En el caso mexicano, la profesionalización legislativa es un campo que se ha estudiado poco. Destacan los estudios de Patrón y Camacho (2016), quienes revisan la profesionalización de los congresos estatales en México e incorporan las variables: tamaño de la comisión, número de comisiones, sueldo, número de sesiones, gasto legislativo, iniciativas aprobadas, iniciativas en estudio, número efectivo de partidos en el Poder Legislativo (NEPL), producto interno bruto (PIB) y población. En una modificación al índice, Patrón y Camacho (2017) excluyen las variables iniciativas aprobadas y en estudio, para incorporar las iniciativas presentadas.

A escala federal, destacan dos estudios sobre profesionalización legislativa para el caso mexicano: la investigación de Valencia (2009), que examina los perfiles de los legisladores de la Cámara de Diputados y de Senadores a partir de cuatro variables: 1. La experiencia legislativa, desempeñándose en esos mismos cargos ocupados previamente y como diputados locales; 2. La carrera legislativa, la cual refiere a los cargos ocupados por los legisladores en las comisiones; 3. La capacitación legislativa, que incorpora el nivel de escolaridad de los legisladores, su experiencia en la administración pública y los cargos burocráticos dentro de los partidos a los que pertenecen; y 4. El cuerpo de apoyo técnico y staff, el cual incluye los centros de investigación al interior de la Cámara de Diputados. Esta investigación, aun cuando no crea un índice para medir la profesionalización, analiza variables claramente vinculadas al concepto.

Y continuando con el nivel federal, el estudio de Patrón y Camacho (*forthcoming*), analiza la profesionalización de los legisladores de la Cámara de Diputados para las legislaturas LXI y LXII. Este estudio

incorpora siete variables para crear un índice de profesionalización a nivel individual: 1. Grado de escolaridad; 2. Trayectoria en el sector público (años desempeñándose en el gobierno municipal, estatal y federal); 3. Trayectoria en el sector público (años desempeñándose como diputado local, diputado federal y senador); 4. Asistencia a sesiones ordinarias; 5. Cargos dentro de comisiones, ordinarias, extraordinarias y bicamerales, comités, junta de coordinación política y mesa directiva; 6. Total de iniciativas presentadas (aprobadas, rechazadas y pendientes); y 7. Total de propuestas (aprobadas, rechazadas y pendientes).

Para el caso específico del estudio de comisiones legislativas, Hamm y Hedlund (2006) utilizaron para su investigación una perspectiva conceptual multinivel que considera a las comisiones en términos de tres unidades/niveles de acción: 1. Legisladores individuales integrantes de las comisiones; 2. Las comisiones mismas (que, entonces, es sujeto y objeto de análisis); y 3. La legislatura, a fin de investigar tendencias de profesionalización y especialización identificadas tanto a nivel individual como a nivel comisiones en el parlamento de los Estados Unidos de América.

Mcaskill (2003) estudió el careerismo de legisladores en comisiones legislativas de Estados Unidos, identificando que las carreras más comunes dentro de las legislaturas a principios del siglo xx eran las de abogados y agricultores.

Para el caso mexicano, Montaña (2013) estudió la especialización en diputados federales de la LXI Legislatura con el propósito de identificar si los estudios académicos o la profesión coincidían con el nombre o tema de la comisión legislativa asignada; por ejemplo, ingeniero ambiental en la comisión ambiental.

En otro estudio, Hamm, Hedlund y Post (2011) compararon la membresía de las comisiones legislativas en cinco áreas diferentes (agricultura, judicial, educación, salud y trabajo) para cinco parlamentos estatales de Estados Unidos, buscando profundizar en la comprensión de la perspectiva informativa a partir de medir dos dimensiones: 1. Conocimiento y experiencia previa del legislador basándose en su ocupación; y 2. Familiaridad con las políticas según lo reflejado por el servicio previo a la comisión.

En la presente investigación, la profesionalización que se analiza es la concerniente a los legisladores de manera individual, la cual observa los perfiles de cada uno de los miembros, del Senado y de la Cámara de Diputados. El estudio se enfoca a observar la profesionalización de los legisladores que pertenecen a las comisiones ambientales, en siete legislaturas, para el Senado, y en ocho para la Cámara de Diputados. A partir de seis variables se crea un índice de profesionalización para cada legislatura: trayectorias gubernamental, legislativa y ambiental; número de comisiones, ordinarias y especiales, comités, bicameral y junta directiva (en adelante comisiones); cargos dentro de las comisiones; y grado de escolaridad. Cada una de las variables posee una ponderación específica, la cual se establece por la relevancia que tienen en la profesionalización del legislador para realizar sus labores dentro de las comisiones ambientales.

A continuación se describen las variables que se incorporan en el índice y se explica, de manera sucinta, la ponderación que obtuvieron en los índices diseñados para cada legislatura.

### *Trayectoria gubernamental*

La trayectoria gubernamental conjunta los años de los legisladores en cargos dentro de la administración pública federal, estatal y municipal. Hay un grado de asociación entre la trayectoria gubernamental y la legislativa; quienes ocuparon cargos en la administración pública, como funcionarios electos o burócratas, observan que una vía para ascender en sus carreras políticas es a través de la representación popular (Valencia, 2009: 74). Por tanto, la trayectoria gubernamental puede ser vista como el antecedente a ocupar el cargo de legislador para seguir desarrollando una carrera política. En el Senado, los legisladores poseen hasta 35 años de experiencia en el sector público; mientras que en la Cámara de Diputados los legisladores poseen hasta 43 años de trayectoria.

La trayectoria gubernamental permite mejorar el entendimiento de los legisladores sobre la administración pública. Sin embargo, aun cuando es importante para medir la profesionalización, no es determinante en la elección de los legisladores, ni supedita su participación

en las comisiones, en concreto en las ambientales. Por consiguiente, la ponderación que recibe esta variable en el presente estudio es una de las más bajas.

### *Trayectoria legislativa*

La trayectoria legislativa conjunta los años que los legisladores se desempeñaron en el cargo previamente, como diputados, federales y locales, y como senadores. La trayectoria legislativa es uno de los factores más importantes para medir la profesionalización de los legisladores, pues se asume que la experiencia previa les permite mejorar y ampliar sus capacidades y su entendimiento sobre las funciones que desempeñan.

Se cuenta con diversos estudios que examinan la reelección de los legisladores como una variable central en la profesionalización (Berry, Berkman y Scheiderman, 2000; Maestas, 2003; Moncrief, 1994; Moncrief, Niemi y Powell, 2004). Asimismo, la distinción que se realiza sobre congresos profesionales y amateurs es que en los primeros se presentan bajas tasas de rotación de sus miembros, lo cual permite a los legisladores ampliar su experiencia; mientras que en los segundos las altas tasas de rotación de sus miembros impiden la presencia de legisladores con experiencia y conocimiento de la técnica legislativa (Fiorina, 1996; Moncrief, 1994; Moncrief, Niemi y Powell, 2004). De acuerdo con Valencia (2004: 71), hay tres factores que promueven el desarrollo de una carrera legislativa: el sistema electoral, la organización interna de los partidos, y los intereses personales del legislador.

En esta investigación la trayectoria legislativa es una de las variables que recibe la ponderación más alta, al igual que la trayectoria ambiental, pues se asume que los legisladores pueden, potencialmente, ocupar cargos de mayor relevancia al interior de los órganos legislativos, en los cuales los miembros con más experiencia dominan los procedimientos y guían las discusiones.

### *Trayectoria ambiental*

La trayectoria ambiental conjunta los años que los legisladores se desempeñaron en cargos dentro del sector privado, la academia, en el

gobierno federal, estatal y municipal, y en asociaciones civiles, enfocados específicamente en puestos asociados al ambiente y que pudieran contribuir a la especialización en el tema. A diferencia de las trayectorias gubernamental y legislativa, la ambiental incorpora los años de experiencia en otros sectores, además del público, como el privado y la academia, con el objetivo de diferenciar a los legisladores con experiencia en temas ambientales, de los que no la poseen.

La trayectoria ambiental es una de las variables principales para observar la profesionalización ambiental de los legisladores, y se esperaría que los legisladores con mayor experiencia desempeñando cargos ambientales tuvieran puntuaciones altas en los niveles de profesionalización.

### *Comisiones*

Al interior del Senado y la Cámara de Diputados, los legisladores participan dentro de diversos órganos donde se discuten las leyes y políticas: comisiones ordinarias y especiales, comités bicamerales, junta de coordinación política y mesa directiva. De acuerdo con Yoon y Jeong (2016: 32), las asambleas locales de Corea del Sur son más especializadas al contar con un gran número de comisiones, porque pueden procesar más iniciativas y representar intereses diferenciados. Asimismo, los legisladores que pertenecen a diversos órganos al interior de las estructuras del Senado y la Cámara de Diputados, respectivamente, adquieren mayor experiencia legislativa sobre la administración, gestión y capacidad para la deliberación de iniciativas y propuestas.

En esta investigación se considera el total de órganos a los que pertenecen los senadores y los diputados, además del ambiental. Se esperaría que la comisión ambiental se beneficiara de la participación de los legisladores en otras comisiones, pues esto les permitiría adquirir mayor experiencia en sus labores y técnicas legislativas. Es de esperar que los grupos parlamentarios más numerosos sean los que dominen la composición de las comisiones. La ponderación que recibe esta variable en los índices es una de las más bajas, pues de todas las participaciones que los legisladores poseen en los órganos internos, sólo la comisión ambiental es relevante para este estudio.



## Cargos

Como se explicó, la antigüedad de los legisladores en la administración pública o legislaturas previas es un aspecto central en la profesionalización (Burns et al., 2008: 238-243). Los órganos a los que pertenecen los legisladores son los espacios donde se discuten las iniciativas de leyes y políticas, las cuales los especializan y promueven su eficiencia (Cabezas, 2011: 237). Hay motivos que explican la participación de los legisladores en determinadas comisiones: primero, éstos buscan pertenecer a una comisión afín a su área de interés, su educación formal o especialización (Cabezas, 2011: 237); y segundo, los intereses del partido político al que pertenecen pueden ser decisivos para su participación en alguna comisión en específico. Según Burns *et al.* (2008), los legisladores con más años de experiencia política, tanto legislativa como gubernamental, son los que, con frecuencia, están a cargo de las presidencias de las comisiones, dado su expertise y conocimiento de la técnica legislativa.

En esta investigación, la variable *cargos* suma cada uno de los puestos ocupados por los senadores y diputados en los órganos internos del Senado y la Cámara de Diputados, respectivamente. Se asignó un valor de 1 a los legisladores que ocupan el cargo de miembro, un valor de 2 a los legisladores con cargo de secretario, y un valor de 3 a los legisladores con cargo de presidente. Es de esperar que los legisladores con los cargos más altos, como secretarios o presidentes, en las comisiones a las que pertenecen, tengan las puntuaciones más altas en los índices de profesionalización.

La variable *cargos* posee una de las ponderaciones más bajas, que se explica por dos motivos: primero, como se argumentó previamente, en algunos casos la presencia de los legisladores en las comisiones está definida por los partidos a los que pertenecen, y sólo en casos muy reducidos, su participación obedece a su conocimiento técnico de temas ambientales; y segundo, las presidencias de las comisiones, las cuales son, generalmente, ocupadas por los legisladores con dominio técnico de los procesos legislativos, distingue y da mayor peso a este cargo, frente a los otros, como secretarios o miembros; por lo que, aun cuando posee una ponderación baja, otorga más valor a los cargos más altos.

### *Grado de escolaridad*

La escolaridad refiere a la especialización en la educación formal de los senadores y diputados. La escolaridad puede, potencialmente, reforzar las habilidades y capacidades de los legisladores para realizar sus labores. Asimismo, se esperaría que los grados académicos de mayor nivel, como son maestría y doctorado, incrementaran la capacidad de los legisladores para responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía.

El grado de escolaridad de los legisladores en las comisiones ambientales no siempre responde a un conocimiento técnico de la materia. Sin embargo, se enriquece por la concentración de perfiles multidisciplinarios, que aportan a la discusión y mejor comprensión de los problemas ambientales. Por tanto, se esperaría que la formación académica contribuyera a una mayor profesionalización de los legisladores. Sin embargo, la ponderación que recibe esta variable es una de las más bajas, lo cual se explica por dos motivos: primero, el grado de escolaridad no condiciona la candidatura, ni el potencial de elección de los legisladores para ocupar el cargo; y segundo, la elección de los legisladores para ocupar los cargos en las comisiones ambientales no está supeditada al nivel de escolaridad ni a su área de especialización.

### *Especialización ambiental*

Sobre la trayectoria ambiental, en el Senado los legisladores poseen hasta nueve años dentro de cargos enfocados al ambiente; mientras que en la Cámara de Diputados los legisladores cuentan hasta 24 años. La ocupación de cargos va desde pertenecer a dependencias gubernamentales ambientales federales hasta municipales; siendo la LXIII Legislatura donde más diputados con trayectoria ambiental hubo, 8 de 27 (29.63%), y para senadores, la LXII, 2 de 9 (22.22%). Pocos legisladores pertenecieron a asociaciones ambientales, sólo un senador (8.33%), ubicado en la LVIII Legislatura, y tres diputados (12.5%), en la LX. Mientras que sólo hubo dos diputados (8.70%) con experiencia previa en el sector privado en temas ambientales en la LVII-1 Legislatura de la Cámara de Diputados, siendo la Cámara de Senadores la que

tuvo la comisión con un porcentaje mayor de integrantes con trayectoria ambiental (LVIII, 33.33%), seguida de una comisión de la Cámara de Diputados (LXIII, 29.63%). Sólo en dos comisiones de senadores de las legislaturas LX y LXI pudo apreciarse una ausencia de integrantes con trayectoria ambiental. Pese a ello, pudo observarse que la especialización por trayectoria ambiental previa ha ido en aumento, más o menos de manera constante, conforme avanzan las legislaturas, habiendo cada vez más miembros con trayectoria ambiental previa conforme avanzan las legislaturas.

Siendo la comisión de diputados de la LX Legislatura con más integrantes con formación académica relacionada con temas ambientales (11.76%), todos biólogos, y en dos legislaturas, la LXI y LXIII, de la Cámara de Diputados no se apreciaron integrantes con carreras ambientales. A nivel Cámara de Diputados, de modo general, entre las ocho comisiones ambientales analizadas, pudo apreciarse que las carreras afines a derecho, leyes y jurídicos, son las que han dominado (25.71%), seguido de carreras asociadas con educación (15.43%) y administración o administración de empresas (9.14%), mientras que las carreras afines a temas ambientales y RN sólo han ocupado 5.14 por ciento.

En el Senado, fueron dos comisiones, de las legislaturas LXII y LXIII donde se pudo apreciar una mayor cantidad de integrantes con carreras afines a temas ambientales (10.00%), todos biólogos, y en las legislaturas LVII y LVIII no se apreciaron integrantes con carreras ambientales. A nivel Cámara de Senadores, de modo general, entre las siete comisiones ambientales analizadas, las carreras asociadas a administración o administración de empresas son las que han prevalecido (21.18%), seguido de carreras como derecho, leyes y jurídicos (17.65), y con contador o contaduría público/a (8.24%), mientras que las carreras afines a temas ambientales y RN representan 4.71 por ciento.

En ambas cámaras, las carreras con mayor presencia son las enfocadas a derecho, leyes, jurídico, administración de empresas, educación y con contador o contaduría público/a. Pero también pudieron apreciarse carreras no tan especializadas en temas ambientales, como ingeniería en sistemas, matemáticas, mercadotecnia, historia, ciencias de la comunicación, ingeniero mecánico electricista, médico cirujano, cirujano dentista, ingeniero en computación, y diseño textil. Pero en

algunas legislaturas se aprecia que sí responde a la complejidad de los temas ambientales, con carreras especializadas en biología, sociología, forestal, agrónomo, biólogo pesquero, agronomía y tecnología de la madera, y agrónomo forestal.

### *Índice de profesionalización legislativa*

Para el diseño del índice se siguieron cuatro pasos. Primero, se obtuvo el valor máximo y mínimo de cada variable, para crear tres rangos. Segundo, para cada rango se establecieron tres valores, de 1 a 3. Tercero, los valores del paso anterior se multiplicaron por las ponderaciones. Las ponderaciones de las seis variables son las mismas para cada legislatura. La ponderación para las variables trayectoria gubernamental, comisiones, cargos y grado de escolaridad es de 0.1; mientras que la ponderación de las variables trayectoria legislativa y trayectoria ambiental es de 0.3. Y cuarto, la sumatoria de los valores obtenidos para cada legislador resultó en la puntuación del índice.<sup>1</sup>

### *Profesionalización legislativa en el Senado*

En el Senado, la Legislatura LVII es la que posee mayor número de integrantes en la comisión ambiental; seguida de las legislaturas LX y LXI. La comisión más reducida corresponde a la Legislatura LXII, con nueve integrantes (véase el Cuadro 1). De las siete legislaturas del Senado en análisis, el valor máximo que puede obtener un senador es de 3, al poseer las puntuaciones más altas en cada variable. El promedio más alto es de la Legislatura LXIII, con 1.71%, seguido de la Legislatura LX, con 1.35%, y la Legislatura LIX, con 1.33%. El valor mínimo más bajo se presenta en las legislaturas LXI y LX, con 0.4%, seguidas por la Legislatura LVII, con 0.5%, y las legislaturas LXII y LVIII, con 0.6%. El valor máximo más alto se presenta en la Legislatura LXIII, con 3.0%, seguida de las legislaturas LVIII y LVII, con 2.2%, y la Legislatura LX, con 2.1 por ciento.

Se estimaron tres niveles de profesionalización: alto, medio y bajo, con base en los valores mínimos y máximo del índice obtenido para

<sup>1</sup> Los anexos A y B contienen la información sobre los rangos de cada variable concerniente a las legislaturas de los senadores y los diputados, respectivamente.

Cuadro 1. Descriptivos

<i>Legislatura</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
LXIII	10	1.71	0.80	0.7	3.0
LXII	9	1.26	0.42	0.6	1.9
LXI	13	1.02	0.36	0.4	1.6
LX	14	1.35	0.44	0.4	2.1
LIX	12	1.33	0.33	0.9	1.9
LVIII	12	1.23	0.53	0.6	2.2
LVII	26	1.12	0.42	0.5	2.2

Fuente: Elaboración propia.

cada legislatura (véase la Gráfica 1).<sup>2</sup> Dentro del nivel alto de profesionalización, la Legislatura LIX posee el porcentaje más elevado de miembros, con 33.3%, seguida de la Legislatura LXI, con 30.8%, y la Legislatura LXIII, con 30.0%. En el nivel medio de profesionalización, la participación porcentual más alta es de la Legislatura LX, con 57.1%, seguida de la Legislatura LXI, con 46.1%, y la Legislatura LXII, con 44.4%. En el nivel bajo de profesionalización, la participación más alta es de la Legislatura LVII, con 57.7%, seguida por las legislaturas LXIII y LVIII, con 50.0%, y la Legislatura LX, con 41.7 por ciento.

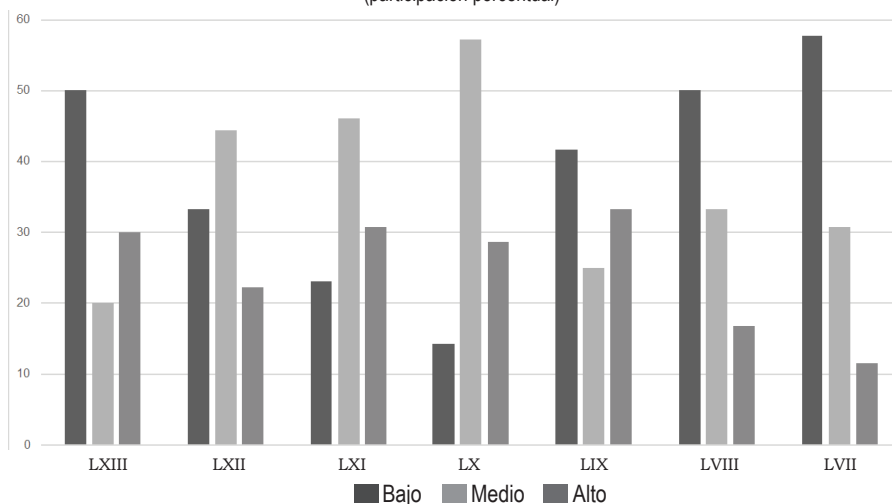
En lo referente a la profesionalización de los senadores que integran las comisiones ambientales, según el partido político al que pertenecen, los senadores provenientes de los grupos parlamentarios más numerosos son los que, en términos absolutos, poseen mayor presencia al interior de ellas. Sin embargo, esta relación cambia ligeramente en términos porcentuales (véase el Cuadro 2).

En el nivel alto de profesionalización, los senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) poseen las participaciones porcentuales más altas en las legislaturas LXIII, LXI, LIX y LVII; mientras que los sena-

<sup>2</sup> El anexo c contiene los rangos, para cada nivel de profesionalización, de las legislaturas del Senado.

Gráfica 1. Niveles de profesionalización legislativa en el Senado

Niveles de profesionalización por legislatura  
(participación porcentual)



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Distribución de frecuencias del nivel de profesionalización por legislatura, según partido político

Partido	Legislatura LXIII					
	Bajo		Medio		Alto	
	Frec	%	Frec	%	Frec	%
PRI	1	20.0	1	20.0	3	60.0
PAN	2	66.7	1	33.3		
PRD	1	100.0				
PVEM	1	100.0				
Legislatura LXII						
PRI			3	75.0	1	25.0
PAN	2	66.7			1	33.3
PRD			1	100.0		
PVEM	1	100.0				

<i>Legislatura LXI</i>						
PRI			1	33.3	2	66.7
PAN	2	33.3	3	50.0	1	16.7
PRD	1	50.0			1	50.0
PVEM			1	100.0		
PT			1	100.0		
<i>Legislatura LX</i>						
PRI			2	50.0	2	50.0
PAN	2	33.3	3	50.0	1	16.7
PRD			2	100.0		
PVEM			1	100.0		
PT					1	100.0
<i>Legislatura LIX</i>						
PRI	1	20.0	1	20.0	3	60.0
PAN	2	50.0	1	25.0	1	25.0
PRD	1	100.0				
PVEM	1	50.0	1	50.0		
<i>Legislatura LVIII</i>						
PRI	1	33.3	2	66.7		
PAN	2	50.0	1	25.0	1	25.0
PRD	2	66.7			1	33.3
PVEM	1	50.0	1	50.0		
<i>Legislatura LVII</i>						
PRI	3	23.1	7	53.9	3	23.1
PAN	8	100.0				
PRD	2	66.7	1	33.3		
Independiente	2	100.0				

Fuente: Elaboración propia.

dores del Partido Acción Nacional (PAN) poseen la participación más alta en la Legislatura LXII; los senadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en la Legislatura LVIII; y los senadores del Partido del Trabajo (PT), en la LX.

En el nivel medio de profesionalización, los senadores del PRI poseen las participaciones más altas en las legislaturas LVIII y LVII; los senadores del PAN poseen la participación más alta en la Legislatura LXIII. Los senadores del PRD poseen las participaciones más altas en las legislaturas LXII y LX. Los senadores del PT poseen la participación más alta en la Legislatura LXI. Los senadores del PVEM (Partido Verde Ecologista de México) poseen las participaciones más altas en las legislaturas LXI, LX y LIX.

En el nivel bajo de profesionalización, los senadores del PRD poseen las participaciones más altas en las legislaturas LXIII, LXI, LIX y LVIII. Los senadores del PVEM poseen las participaciones más altas en las legislaturas LXIII y LXII. Los senadores del PAN poseen las participaciones más altas en las legislaturas LX y LVII, mientras que los senadores independientes poseen la participación más alta en la Legislatura LVII. Destacan los senadores del PRI, que posee las participaciones más bajas en este nivel, y los del PT, que no poseen participación en este nivel de profesionalización.

### **Profesionalización legislativa en la Cámara de Diputados**

En la Cámara de Diputados, las legislaturas LIX, LVIII Y LVII-2 poseen el mayor número de integrantes en las comisiones ambientales, seguidas por las legislaturas LXIII y LXI (véase el Cuadro 3). De las ocho legislaturas de la Cámara de Diputados en análisis, el valor máximo que puede obtener un legislador es de 3, al igual que en el Senado, al poseer las puntuaciones máximas para cada variable. El promedio más alto es de la Legislatura LXII, con 1.02%, seguida por la Legislatura LX, con 1.0%, y la Legislatura LXIII, con 0.99%. El valor mínimo más bajo se presenta en las legislaturas LXIII, LVIII Y LVII-2, con 0.2%. El valor máximo más alto se presenta en la Legislatura LXIII, con 2.3%, seguida de las legislaturas LVIII y LX, con 2.2% en ambos casos, y la Legislatura LXI, con 2.0 por ciento.



Cuadro 3. Descriptivos

<i>Legislatura</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
LXIII	27	0.99	0.51	0.2	2.3
LXII	24	1.02	0.46	0.3	1.7
LXI	26	0.90	0.42	0.3	2.0
LX	24	1.0	0.49	0.4	2.2
LIX	30	0.84	0.40	0.4	1.9
LVIII	30	0.80	0.47	0.2	2.2
LVII-1	23	0.81	0.34	0.3	1.5
LVII-2	30	0.78	0.41	0.2	1.6

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que en el Senado, se estimaron tres niveles de profesionalización, con base en los valores mínimo y máximo del índice obtenido para cada legislatura (véase la Gráfica 2).<sup>3</sup> Dentro del nivel alto de profesionalización, la Legislatura LXII posee el porcentaje más elevado de miembros, con 33.3%, seguida por la Legislatura LVII-1, con 26.1%, y la Legislatura LVII-2, con 16.7%. En el nivel medio de profesionalización, la participación porcentual más alta es de las legislaturas LIX y LVII-2, con 43.3% en ambos casos, seguidas por la Legislatura LXII, con 37.5%, y la Legislatura LVIII, con 33.3%. En el nivel bajo de profesionalización, la Legislatura LVIII posee la participación porcentual más alta, con 63.3%, seguida por la Legislatura LIX, con 62.5%, y la Legislatura LXI, con 61.5 por ciento.

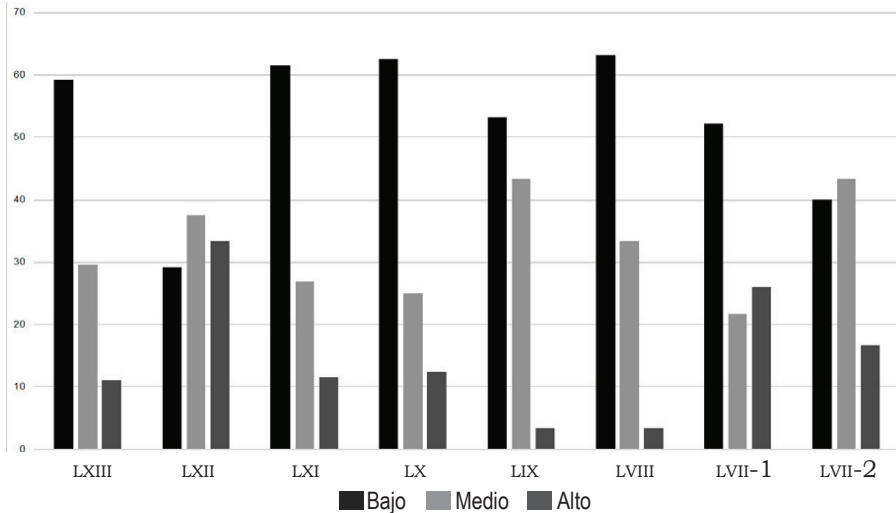
En lo referente a la profesionalización de los diputados que integran las comisiones ambientales, según el partido político al que pertenecen, al igual que en el Senado, los legisladores provenientes de los grupos parlamentarios más numerosos son los que, en términos absolutos, poseen mayor presencia al interior de ellas (véase el Cuadro 4).

En el nivel alto de profesionalización, los diputados del PRI poseen las puntuaciones más altas en las legislaturas LXI, LX, LIX y LVII-2. Los diputados del PAN poseen la participación más alta en la Legislatura

<sup>3</sup> El anexo D contiene los rangos, para cada nivel de profesionalización, de las legislaturas de la Cámara de Diputados.

## Gráfica 2. Niveles de profesionalización legislativa en la Cámara de Diputados

Niveles de profesionalización por legislatura  
(participación porcentual)



Fuente: Elaboración propia.

## Cuadro 4. Distribución de frecuencias del nivel de profesionalización por legislatura, según partido político

Partido	Legislatura LXIII					
	Bajo		Medio		Alto	
	Frec	%	Frec	%	Frec	%
PRI	6	54.6	4	36.4	1	9.1
PAN	3	50.0	2	33.3	1	16.7
PRD	2	100.0				
PVEM	1	33.3	1	33.3	1	33.3
MC	1	100.0				
Panal	1	100.0				
Morena	2	66.7	1	33.3		
Legislatura LXII						
PRI	4	44.4	4	44.4	1	11.1
PAN	1	20.0	2	40.0	2	40.0
PRD	2	33.3	1	16.7	3	50.0
PVEM			1	50.0	1	50.0
MC					1	100.0
Panal			1	100.0		
Legislatura LXI						
PRI	6	50.0	3	25.0	3	25.0
PAN	7	87.5	1	12.5		
PRD			2	100.0		
PVEM	2	66.7	1	33.3		
MC	1	100.0				

PROFESIONALIZACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN EN LAS COMISIONES “AMBIENTALES”

<i>Legislatura LX</i>						
PRI	3	75.0			1	25.0
PAN	6	54.5	3	27.3	2	18.2
PRD	6	85.7	1	14.3		
PVEM			2	100.0		
<i>Legislatura LIX</i>						
PRI	5	41.7	6	50.0	1	8.3
PAN	6	60.0	4	40.0		
PRD	5	83.3	1	16.7		
PVEM			2	100.0		
<i>Legislatura LVIII</i>						
PRI	8	61.5	5	38.5		
PAN	8	66.7	3	25.0	1	8.3
PRD	2	66.7	1	33.3		
PVEM	1	100.0				
PT	1	100.0				
<i>Legislatura LVII-1</i>						
PRI	5	45.4	2	18.2	4	36.4
PAN	3	75.0	1	25.0		
PRD	4	66.7	1	16.7	1	16.7
PT					1	100.0
Independiente			1	100.0		
<i>Legislatura LVII-2</i>						
PRI	5	35.7	6	42.9	3	21.4
PAN	2	28.6	4	57.1	1	14.3
PRD	5	71.4	1	14.3	1	14.3
PVEM			1	100.0		
PT			1	100.0		

Fuente: Elaboración propia.

LVIII, los del PVEM en la Legislatura LXIII, los de Movimiento Ciudadano (MC) en la Legislatura LXII, y los del PT en la Legislatura LVII-1.

En el nivel medio de profesionalización, los diputados del PRI poseen las puntuaciones más altas en las legislaturas LXIII y LVIII. Los diputados del PVEM poseen las puntuaciones más altas en las legislaturas LX, LIX y LVII-2. Los diputados del PAN poseen la puntuación más alta en la Legislatura LVII-1, los del PRD en la Legislatura LXI, los del Panal (Partido Nueva Alianza) en la Legislatura LXII y los diputados del PT en la Legislatura LVII-2.

En el nivel bajo de profesionalización, los diputados del PRD poseen las puntuaciones más altas en las legislaturas LXIII, LX, LIX y LVII-2. Los diputados de MC poseen las puntuaciones más altas en las legislaturas LXIII y LXI. Los diputados del PRI poseen la puntuación más alta en la Legislatura LXII,

los del PAN en la Legislatura LVII-1, los del PVEM en la Legislatura LVIII, los del Panal en la Legislatura LXIII y los del PT en la Legislatura LVIII.

### **Discusión de resultados sobre la profesionalización**

De los resultados anteriores se desprende, primero, que la profesionalización legislativa de los miembros que integran las comisiones ambientales en el Senado y en la Cámara de Diputados dista aún de contar con especialistas en la materia; en el caso del primero, los senadores poseen un máximo de nueve años y en la Cámara de Diputados de hasta 24 años. Asimismo, los criterios para pertenecer a la comisión ambiental no se definen por los perfiles académicos ni la trayectoria ambiental, en un gran número de legislaturas, sino al parecer por decisión de los partidos políticos a los cuales pertenecen los legisladores.

Segundo, en el Senado, las participaciones porcentuales más elevadas en el nivel alto de profesionalización se obtuvieron en las legislaturas LXI, LIX y LXIII. En el nivel bajo de profesionalización, las legislaturas con las puntuaciones más altas son la LVII, LXIII y la LVIII. Y en la Cámara de Diputados, las legislaturas con las puntuaciones más elevadas en el nivel alto de profesionalización son las LXII, LVII-1 y LVII-2. En el nivel bajo de profesionalización, las legislaturas con las puntuaciones más altas son las LVIII, LX y LXI. Esto muestra que la profesionalización a través de las legislaturas, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, ha ido modificándose en el tiempo, sin que haya un patrón definido que muestre un incremento al pasar los años.

Y tercero, no es evidente un patrón de profesionalización entre los grupos parlamentarios a través de las legislaturas, como se examinó en las secciones previas. En algunos casos, los partidos políticos proponen miembros con cierta experiencia en temas ambientales. Sin embargo, en el Senado, dos legislaturas no presentaron integrantes con experiencia ambiental, la LX y la LXI; mientras que en la LIX y la LVII sólo dos senadores poseen cinco y un año de experiencia ambiental, respectivamente. Y en la Legislatura LVIII, dos senadores presentaron uno y cinco años de experiencia en temas ambientales. En la Cámara de Diputados, en la Legislatura LXI tres legisladores presentaron

experiencia en temas ambientales, dos con dos años y uno con cuatro años. En la Legislatura LIX, sólo un diputado presentó dos años de experiencia ambiental. Y en la Legislatura LVIII, sólo dos diputados presentaron años de experiencia ambiental. En concreto, los partidos políticos no siempre promueven la presencia de integrantes con experiencia en la materia, en las comisiones ambientales, lo que deriva en perfiles con bajo nivel de profesionalización.

## **Conclusiones**

Se reconoce la importancia de medir la profesionalización y especialización no únicamente a nivel cámara, sino también a nivel comisión e integrantes de las mismas. Las diferencias entre comisiones legislativas muestran, si bien paulatinamente, un aumento en el grado de profesionalización conforme han pasado las legislaturas; se mantiene la idea de que, con el tiempo, las cámaras legislativas han mejorado, o al menos mantenido, la integración de sus comisiones ambientales, en términos de especialización y profesionalización en las comisiones ambientales.

No obstante, si bien el diseño institucional del Congreso pareciera favorecer la especialización y profesionalización de los integrantes, al encontrar legislaturas con integrantes que cuentan con trayectoria y formación académica relacionada a temas ambientales y RN, también pudieron apreciarse legislaturas con ausencia de integrantes con especialización y trayectoria ambiental. Así como se apreció que resulta difícil especializarse dentro de la misma comisión, principalmente porque los legisladores, aparte de pertenecer a la comisión ambiental, integran una variedad de comisiones en diversos temas. A lo que habría que añadir que en aquellas legislaturas con integrantes “ambientales”, éstos representaban un porcentaje muy bajo y no ocupaban cargos estratégicos dentro de la comisión, como presidente. Por lo que pareciera que la manera en que las legislaturas seleccionan a los integrantes de las comisiones para mantener y expandir la especialización política se basa en una perspectiva partidista, y no bajo una perspectiva informativa o distributiva.

Esa falta de integrantes con especialización ambiental previa, sea por trayectoria o por formación académica, que pudo apreciarse en el estudio dentro de las comisiones ambientales, podría repercutir ne-

gativamente en la toma de decisiones políticas, al considerar lo dicho sobre que el perfil ambiental dota a funcionarios públicos con técnicas para detectar y solucionar problemas ambientales, diseñar políticas de gestión ambiental, así como conocer y comprender sobre lo ambiental en su totalidad, a lo que habría que añadir el gasto que representaría capacitar a los legisladores en temas ambientales o el contratar especialistas para que los estén asesorando.

Por último, se espera que en futuras legislaturas, si bien no todos los integrantes de las comisiones, se cuente con un número suficiente de legisladores con especialización académica y trayectoria previa apropiada para servir en las comisiones ambientales, resaltando la necesidad de contar con más estudios que enriquezcan la discusión, para lo que se plantea continuar analizando y comparando la especialización y profesionalización entre comisiones que traten diferentes políticas.

## Referencias

- Bangcaya, M., DiGiuseppe, T., Dodd, B., Gruning, C., Parma, R. y Roberston, J. (2015). Professionalization and effectiveness in state legislatures. Recuperado el 22 de diciembre de 2017 de <http://bush.tamu.edu/psaa/capstones/projects/2015/TX%20Legislative%20Capstone%202015.pdf>
- Berry, W. D., Berkman, M. B. y Schneiderman, S. (2000). Legislative professionalism and incumbent reelection: The development of institutional boundaries. *The American Political Science Review*, 94(4), 859-874.
- Burns, N., Evans, L., Gamm, G., McConnaughy, C. (2008). Pockets of expertise: Institutional capacity in twentieth-century state legislatures. *Studies in American Political Development*, 22(2), 229-248.
- Cabezas, L. M. (2011). Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú. *PostData*, 16(2), 223-258.
- Cedillo Delgado, R. (2014). El perfil profesional y académico de los presidentes municipales del Estado de México, 2009-2012. *Espacios Públicos*, 17(40), 119-143.
- Chong Lim, K. y Patterson, S. C. (1988). Parliamentary elite integration in six nations. *Comparative Politics*, 20(4), 379-399.

- Fiorina, M. P. (1996). *Divided government*. 2a ed. Boston: Allyn and Bacon.
- Guerrero, O. (1998). *El funcionario, el diplomático y el juez: las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*. México: Universidad de Guanajuato.
- Hamm, K. E. y Hedlund, R. D. (2006). Legislative professionalization and committee systems: Institutional versus individual-level impact. *20th International Political Science Association World Congress*, 9-13, Fukuoka, Japón.
- Hamm, K. E., Hedlund, R. D. y Post, S. S. (2011). Committee specialization in U.S. state legislatures during the 20th century: Do legislatures tap the talents of their members? *State Politics & Policy Quarterly*, 11(3), 299-324.
- Leff, E. (1998). Universidad, interdisciplina y formación ambiental. En E. Leff (1998). *Saber ambiental: sustentabilidad/racionalidad/complejidad/poder*. México: Siglo XXI, 69-84.
- Maestas, C. (2003). The incentive to listen: Progressive ambition, resources, and opinion monitoring among state legislators. *The Journal of Politics*, 65(2), 439-456.
- Martínez Puón, R. (2003). *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mattson, I. y Strøm, K. (1995). Parliamentary committees. En H. Döring (ed.), *Parliaments and majority rule in Western Europe* (pp. 249-307). Nueva York: St. Martin's.
- McCaskill, D. P. (2003). *Professionalism and careerism in U.S. state legislatures*. Estados Unidos: University of Georgia.
- Moncrief, G. F. (1994). Professionalization and careerism in Canadian provincial assemblies: Comparison to U.S. state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 19(1), 33-48.
- Moncrief, G. F., Niemi, R. G. y Powell, L. W. (2004). Time, term limits, and turnover: Trends in membership stability in U.S. state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 19(3), 357-381.
- Montaño Reyes, M. (2013). La carrera política y la calidad de la democracia en México: un análisis en la LXI Legislatura. *Congreso Redipal Virtual VI*, México.

- Patrón, F. y Camacho, M. O. *La profesionalización legislativa de los diputados federales en México* (en prensa).
- (2017). Legislaturas estatales en México. Un análisis de los cambios y la profesionalización legislativa. En M. Montaña y F. Patrón (coords.). *Élites parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, Universidad de Guanajuato.
- (2016). La profesionalización legislativa en entidades federativas en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 9(17), 101-138.
- Rendón Arias, L. (2014). Las prácticas parlamentarias en las comisiones ordinarias del congreso mexicano durante la LXII legislatura. México: Flacso. Recuperado el 21 de diciembre de 2017 de [http://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso.2014\\_eje3\\_rendon.pdf](http://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso.2014_eje3_rendon.pdf)
- Saalfeld, T. (1997). Professionalisation of parliamentary roles in Germany: An aggregate-level analysis, 1949-94. *The Journal of Legislative Studies*, 3(1), 32-54.
- Squire, P. (1992a). Legislative professionalism and membership diversity in state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 17, 69-79.
- (1992b). The theory of legislative institutionalization and the California assembly. *The Journal of Politics*, 54(4), 1026-1054.
- (2007). Measuring state legislative professionalism: The Squire Index Revisited. *State Politics & Policy Quarterly*, 7(2), 211-227.
- Voegele, J. (2014). *A renewed look at ideology and legislative professionalism*. University Honors Theses. Estados Unidos: University Honors Theses, Portland State University.
- Woods, N. D. y Baranowski, M. (2006). Legislative professionalism and influence on state agencies: The effects of resources and careerism. *Legislative Studies Quarterly*, 31(4), 585-609.
- Yoon, J. B. y Jeong, H. O. (2016). Developing a measure of legislative professionalism for local assemblies in South Korea. *Philippine Political Science Journal*, 37(1), 26-42.



## Anexo A. Variables

Variable	LXIII	LXII	LXI*	LX*	LIX**	LVIII†	LVII†	Valor	Ponderación
	Rangos								
Trayectoria gubernamental	3 a 7	3 a 7	3 a 7	1 a 6	1 a 10	1 a 10	1 a 12	1	0.1
	8 a 11	8 a 11	8 a 11	7 a 11	11 a 19	11 a 19	13 a 23	2	
	12 a 16	12 a 16	12 a 16	12 a 16	20 a 29	20 a 29	24 a 35	3	
Trayectoria legislativa	3 a 5	3 a 5	3 a 7	3 a 5	3 a 5		3 a 7	1	0.3
	6 a 8	6 a 8	8 a 11	6 a 8	6 a 7	3 a 7	8 a 11	2	
	9	9	12 a 15	9 a 12	8 a 9	8 a 12	12 a 15	3	
Trayectoria ambiental	3 a 5	3 a 5						1	0.3
	6 a 8	6 a 8				1		2	
	9	9			5	5	1	3	
Comisiones	1 a 4	1 a 4	4 a 7	4 a 5	4 a 6	2 a 4	4 a 8	1	0.1
	5 a 7	5 a 7	8 a 10	6 a 7	7 a 8	5 a 6	9 a 12	2	
	8 a 11	8 a 11	11 a 13	8 a 9	9 a 11	7 a 9	13 a 17	3	
Cargos	1 a 6	1 a 6	6 a 11	5 a 7	5 a 7	2 a 5	5 a 11	1	0.1
	7 a 11	7 a 11	12 a 17	8 a 10	8 a 9	6 a 9	12 a 17	2	
	12 a 16	12 a 16	18 a 23	11 a 13	10 a 11	10 a 13	18 a 24	3	
Grado de escolaridad	1 a 4	1 a 4	1 a 4	1 a 4	1 a 4	1 a 4	1 a 4	1	0.1
	5 a 6	5 a 6	5 a 6	5 a 6	5 a 6	5 a 6	5 a 6	2	
	7 a 8	7 a 8	7 a 8	7 a 8	7 a 8	7 a 8	7 a 8	3	

\*En esta legislatura ningún senador presenta años de experiencia en trayectoria ambiental.

\*\*En esta legislatura sólo un senador presenta años de experiencia en trayectoria ambiental.

+En esta legislatura sólo dos senadores presentan años de experiencia en trayectoria ambiental.

## Anexo B. Variables

	LXIII	LXII	LXI*	LX	LIX**	LVIII*	LVII-1	LVII-2	Valor	Ponderación
Variable	Rangos									
Trayectoria gubernamental	0							0	0	0.1
	1 a 11	1 a 13	1 a 10	1 a 7	1 a 15	1 a 6	2 a 7	1 a 12	1	
	12 a 22	14 a 25	11 a 20	8 a 13	16 a 29	7 a 11	8 a 12	13 a 24	2	
	23 a 33	26 a 38	21 a 30	14 a 19	30 a 43	12 a 16	13 a 18	25 a 36	3	
Trayectoria legislativa	2 a 5	1 a 2	3 a 5	1 a 4	1 a 2	2 a 3	3 a 5	3 a 5	1	0.3
	6 a 8	3 a 4	6 a 8	5 a 8	3	4 a 6	6 a 7	6 a 7	2	
	9 a 11	5 a 6	9	9 a 12	4 a 5		8 a 10	8 a 9	3	
Trayectoria ambiental	1	1 a 4		1 a 3				4 a 10	1	0.3
	2	5 a 8	2	4 a 5		3	6	11 a 17	2	
	3	9 a 12	4	6 a 7	2	5	13	18 a 24	3	
Comisiones	3 a 5	3 a 4	2 a 4	3 a 4	2 a 5	2 a 3	2 a 4	3	1	0.1
	6 a 7	5 a 6	5 a 6	5	6 a 8	4	5 a 6	4	2	
	8 a 10	7	7 a 8	6 a 7	9 a 12	5 a 6	7 a 9	5	3	
Cargos	4 a 7	3 a 5	2 a 6	4 a 5	2 a 6	2 a 4	3 a 5	3 a 4	1	0.1
	8 a 11	6 a 7	7 a 10	6 a 7	7 a 10	5 a 6	6 a 7	de 5 a 6	2	
	12 a 15	8 a 9	11 a 14	8 a 9	11 a 15	7 a 8	8 a 9	7 a 8	3	
Grado de escolaridad	1 a 4	1 a 4	1 a 4	1 a 4	1 a 4	1 a 4	1 a 4	1 a 4	1	0.1
	5 a 6	5 a 6	5 a 6	5 a 6	5 a 6	5 a 6	5 a 6	5 a 6	2	
	7 a 8	7 a 8	7 a 8	7 a 8	7 a 8	7 a 8	7 a 8	7 a 8	3	

\*En esta legislatura tres diputados presentaron años en la trayectoria ambiental; dos con dos años y uno con cuatro años.

\*\*En esta legislatura sólo un diputado presenta años en la trayectoria ambiental.

+En esta legislatura sólo dos diputados presentan años en la trayectoria ambiental.

Anexo C. Rangos de los niveles de profesionalización  
de las legislaturas del Senado

	LXIII			LXII			LXI			LX		
<i>Nivel</i>	<i>Rango</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Rango</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Rango</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Rango</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
Bajo	0.7 a 1.4	5	50	0.6 a 1.0	3	33.3	0.4 a 0.8	3	23.1	0.4 a 0.9	2	14.3
Medio	1.5 a 2.2	2	20	1.1 a 1.4	4	44.4	0.9 a 1.2	6	46.1	1.0 a 1.5	8	57.1
Alto	2.3 a 3.0	3	30	1.5 a 1.9	2	22.2	1.3 a 1.6	4	30.8	1.6 a 2.1	4	28.6
	LIX			LVII			LVIII					
<i>Nivel</i>	<i>Rango</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Rango</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Rango</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>			
Bajo	0.9 a 1.2	5	41.7	0.5 a 1.0	15	57.7	0.6 a 1.1	6	50			
Medio	1.3 a 1.6	3	25	1.1 a 1.6	8	30.8	1.2 a 1.6	4	33.3			
Alto	1.7 a 1.9	4	33.3	1.7 a 2.2	3	11.5	1.7 a 2.2	2	16.7			

Anexo D. Rangos de los niveles de profesionalización  
de las legislaturas de la Cámara de Diputados

	LXIII			LXII			LXI			LX		
Nivel	Rango	Frec.	%	Rango	Frec.	%	Rango	Frec.	%	Rango	Frec.	%
Bajo	0.2 a 0.9	16	59.26	0.3 a 0.7	7	29.2	0.3 a 0.9	16	61.5	0.4 a 1.0	15	62.5
Medio	1.0 a 1.6	8	29.63	0.8 a 1.2	9	37.5	1.0 a 1.4	7	26.9	1.1 a 1.6	6	25
Alto	1.7 a 2.3	3	11.11	1.3 a 1.7	8	33.3	1.5 a 2	3	11.5	1.7 a 2.2	3	12.5
	LIX			LVIII			LVII-1			LVII-2		
Nivel	Rango	Frec.	%	Rango	Frec.	%	Rango	Frec.	%	Rango	Frec.	%
Bajo	0.4 a 0.9	16	53.3	0.2 a 0.8	19	63.3	0.3 a 0.7	12	52.2	0.2 a 0.6	12	40
Medio	1.0 a 1.4	13	43.3	0.9 a 1.5	10	33.3	0.8 a 1.1	5	21.7	0.7 a 1.1	13	43.3
Alto	1.5 a 1.9	1	3.3	1.6 a 2.2	1	3.3	1.2 a 1.5	6	26.1	1.2 a 1.6	5	16.7

# Ley General de Biodiversidad: ¿puertas abiertas para la minería en áreas naturales protegidas?

*Luis Angel Bellota\**

*Resumen:* El presente ensayo cuestiona la controvertida laguna legal que, desde su promulgación en el Senado de la República en 2016, ha mostrado la Ley General de Biodiversidad en México. La omisión de la prohibición para actividades extractivas en la mencionada ley se presta para debatir los costos ecológicos de la megaminería, una de las industrias más lesivas para el medio ambiente. A partir de las conclusiones contenidas en el célebre estudio *Los límites del crecimiento*, publicado por vez primera en 1972, cuya autoría debemos a un grupo de connotados investigadores del Instituto Tecnológico de Massachusetts, el trabajo desglosa y contextualiza las consecuencias del modelo extractivista, partiendo desde lo global hasta lo regional y lo local. ¿Es sostenible en el largo plazo un modelo de desarrollo que se basa en la extracción y el agotamiento de los recursos naturales a pesar de que éstos son finitos y a la vez necesarios para la biocapacidad del planeta? Este cuestionamiento, aunado a las preocupaciones que genera el cambio climático, debería conducir hacia una reflexión que pondere la protección del patrimonio natural de los mexicanos.

*Palabras clave:* megaminería, extractivismo, biodiversidad, cambio climático, disponibilidad de recursos, costos ambientales, Club de Roma.

## **General Biodiversity Law: Open doors for mining in protected natural areas?**

*Abstract:* This essay questions the controversial legal gap within the General Law of Biodiversity in Mexico, since it was published in the

\* Luis Angel Bellota, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México. Correo electrónico: [cuebellota@hotmail.com](mailto:cuebellota@hotmail.com)

Senate in 2016. The careless prohibition to extractive activities in the mentioned law gives the opportunity to discuss the ecological costs of mega mining, one of the most harmful activities for the environment. Starting from the conclusions obtained in the famous research *The Limits to Growth*, published originally in 1972 and written by researchers of Massachusetts Institute of Technology, this paper breaks down and contextualizes the consequences of extractivism, starting from the global perspectives to the regional and local ones. How sustainable is in the long term a development model based on the extraction and depletion of natural resources, in spite these are finite and, at same time, necessary for the biocapacity of the planet? This query, joined to the worries about the impacts of climate change, should lead up toward a reflection that values the protection of the natural patrimony of Mexican state.

*Keywords:* megamining, extractivism, biodiversity, climate change, availability of resources, environmental costs, Club of Rome.

## Introducción

A punto de concluir el periodo de sesiones senatoriales el 15 de diciembre de 2017, con 88 votos a favor, 4 en contra y 5 abstenciones, la Cámara alta aprobó, sin demasiados debates públicos de por medio, la nueva Ley General de Biodiversidad (LGB). Esta legislación, aunque atiende algunas inquietudes de ambientalistas y científicos, no prohíbe de manera expresa las explotaciones mineras, carboníferas y de hidrocarburos en áreas naturales protegidas (ANP). Durante su discusión en el pleno legislativo, una mayoría senatorial rechazó la reserva de la Comisión Especial de Cambio Climático, y de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para incluir el impedimento expreso de proyectos mineros en las ANP. En su intervención, la senadora titular de ambas comisiones aseveró que en los territorios correspondientes a las ANP “se han otorgado 57 mil 255 hectáreas para proyectos mineros” (*La Jornada*, 16-XII-2017: 33). La LGB deberá ser discutida y votada por la Cámara de Diputados antes de que finalice la actual legislatura; por tal razón, debemos puntualizar los riesgos que entraña la industria extractiva para la sustentabilidad, el desarrollo regional y la gobernabilidad. Pero antes daremos un panorama que va de lo local a lo regional sobre

el contexto en el que se plantea sacar una ley que podría favorecer indirectamente el desarrollo de actividades extractivas (o sea, a la organización de la economía a partir de la dependencia a la explotación intensiva de materias primas con bajo valor agregado).

La LGB fue pensada para reformar disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, y abrogar la Ley General de Vida Silvestre (LGVS). En su exposición de motivos, la nueva legislación ambiental asienta que “durante los últimos meses de 2015 y el primer trimestre de 2016 se entrevistaron a los actores clave del sector ambiental pertenecientes al gobierno, a la sociedad civil y expertos en la materia con el objetivo de establecer la pertinencia de elaborar una ley específica en materia de biodiversidad”. En las mencionadas entrevistas o mesas de trabajo se identificó la necesidad de confeccionar una ley particular que abarque los siguientes objetivos: 1. Incorporación del Protocolo de Nagoya a las leyes mexicanas; 2. Integración de las disposiciones sobre biodiversidad en un solo cuerpo normativo “que tenga disposiciones transversales y señale la concurrencia entre los tres niveles de gobierno”; 3. Fortalecimiento y actualización de las disposiciones contenidas en la LGVS; y 4. Valoración de la “importancia de conservar la biodiversidad de nuestro país” (*Gaceta del Senado*, T. I, núm. 35, 25-X-2016: 157).

Al igual que otras disposiciones legales, la LGB pretende armonizar sus objetivos con acuerdos internacionales suscritos por México. De manera explícita se afirma la integración de las metas contenidas tanto en el Protocolo de Cartagena como en el Protocolo de Nagoya. El primero se compromete a regular y establecer criterios que permitan un manejo seguro de los organismos vivos modificados; el segundo vela por el cumplimiento de las normas nacionales sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación equitativa en los beneficios que éstos proporcionen. Ambos refuerzan el Convenio de Diversidad Biológica de 2010. Este punto es relevante ya que amplía el concepto de *biodiversidad* e incluye la información genética.

Hasta ahora, la postura de la comunidad científica frente a la nueva legislación mantiene sus reservas. Hay quienes reconocen la importancia de la ley pero también quienes manifiestan su disenso acerca de la polémica omisión que, implícitamente, abre las puertas

para la explotación de yacimientos minerales, gasíferos y petrolíferos, en áreas protegidas. Tratándose de algo tan importante como el patrimonio natural de México, la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad acusó la falta de discusión legislativa. En un pronunciamiento, esta organización advirtió que se ponían en riesgo los recursos naturales de los pueblos originarios. En el otro lado de la balanza, un equipo de expertos —como Pedro Álvarez Icaza, Ariel Rojo, Óscar Ramírez, Rolando Cañas y Felipe Ramírez, entre otros— manifestó en una carta al Senado que el dictamen “favorece el marco regulatorio y mejora apartados de las leyes generales de Vida Silvestre, y de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente”. No obstante, también reconocían la falta de una referencia explícita a la prohibición de la minería a cielo abierto en las ANP (*La Jornada*, 3-X-2016: 21).

El presente documento no está pensado para analizar detalladamente la LGB sino para recalcar la importancia de incluir en ella la prohibición expresa de minas, pozos petroleros, plataformas gasíferas o cualquier otra actividad que comprometa daños medioambientales. Si bien se antoja incluir en este trabajo las críticas de la comunidad científica por el tema de los recursos genéticos, sólo nos enfocaremos en la cuestión de los daños territoriales que podría desatar la omisa prohibición de industrias extractivas en ANP. Es por ello que pondremos en contexto las problemáticas que éstas arrastran, tanto en otras latitudes como en nuestro país. De todas ellas, nos enfocaremos en la minería. Primero brindaremos un contexto que parta de lo global, luego lo llevaremos por el ámbito regional y por último lo aterrizaremos en el plano nacional. Así daremos una perspectiva de los problemas que acompañan a la megaminería y sobre los cuales la legislación local debería tener un pronunciamiento más enfático, sobre todo si va de por medio el patrimonio natural de los mexicanos.

## **Perspectivas globales**

Motivada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Sección Mexicana del Club de Roma —un foro permanente dedicado al análisis multidisciplinario de los



problemas globales desde 1968— realizó un informe de lo que significaba la adopción del desarrollo sustentable. En él, el citado grupo de trabajo abordaba varios retos cuya resolución urgía medidas prontas para solventar el cúmulo de problemas que agoraba el futuro. Un cuarto de siglo después, varios de ellos se han intensificado. Uno de los cuestionamientos principales de aquel análisis era el de las alternativas que debían tomarse para cumplir con la creciente demanda de recursos y servicios. Parte de la solución descansa en transitar hacia el uso de energías limpias.

El desarrollo sustentable debe suponer, entonces, un “crecimiento económico suficiente para hacer frente al incremento demográfico” sin descuidar la equidad social. El problema, decían los autores del informe, es que ese objetivo aún no cuenta con un guión escrito que revele el camino para lograrlo (México en la globalización, 1996: 94). Hasta ahora, el equilibrio entre ambas metas, la sustentabilidad y el abatimiento de las desigualdades —entre ellas el acceso a los energéticos— no ha podido superar los enfoques clásicos del desarrollo. La balanza entre una y otra tiende a descompensarse pues, de seguir manteniéndose el *statu quo*, una menor desigualdad en el acceso y la distribución de los recursos disponibles no posibilitaría una sustentabilidad para el planeta.

Unos de los conflictos más preocupantes que hemos atestiguado en América Latina durante la última década —y que tal vez sea un adelanto muy tenue de los problemas que nos depara el futuro—, son las tensiones sociales y los tremendos daños ecológicos que acompañan al modelo extractivista. Si nos detuvimos a reseñar el informe auspiciado por el mencionado *think tank* de inclinaciones neomalthusianas es porque encontramos un vínculo que nos lleva de la disposición actual de recursos —y la difícil cobertura de su demanda a futuro— al descontento social y los daños ambientales que acarrearán los proyectos de megaminería. Estos últimos, de cierta manera, contribuyen y aceleran el agravamiento del dilema que Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers y William W. Behrens plantearon a comienzos de la década de 1970 sobre los límites al crecimiento.

Lo que inicialmente fue un espacio de análisis académico sobre los problemas que atañerían a la humanidad, de cara al siglo XXI, terminó

concretado en compromisos multilaterales sobre cuestiones ecológicas, desde la Conferencia de Estocolmo, celebrada en 1972, hasta la de Río de Janeiro, cuatro décadas después. Cada diez años ha tenido lugar esta cumbre. En todas resuenan las ideas de los economistas nombrados en el párrafo anterior. Ellos presentaron un extenso reporte que sería mundialmente conocido con el siguiente título bibliográfico: *Los límites del crecimiento*, también llamado “Informe Meadows”. En él avisaron cinco factores que condicionan el crecimiento económico, el desarrollo y la sustentabilidad: 1. Población; 2. Producción agrícola; 3. Recursos naturales; 4. Producción industrial; y 5. Contaminación. Fue tal la relevancia y los efectos de sus conclusiones, que, directa o indirectamente, tanto los mass media como las agendas públicas de los gobiernos han terminado por incorporarlas.

En su momento, liberales y marxistas lo criticaron con ligereza; los primeros lo encontraban “poco riguroso” y “apocalíptico”, los segundos lo acusaron de recibir financiamientos del “gran capital” y desviar la atención sobre los problemas colectivos de la humanidad (Campillo, 2001: 374-375). Inicialmente, a pesar de los debates que provocó en el mundo académico, pocos le prestaron atención. El posterior desenvolvimiento de los acontecimientos internacionales, como la crisis del petróleo en 1973 o las preocupaciones concernientes a la explosión demográfica, le dieron la razón. Años más tarde, cuando la Guerra Fría llegaba a su fin y parecía disiparse el peligro de una hecatombe nuclear, la comunidad internacional tomaba mayor conciencia de los nuevos problemas que sobrevendrían para la gobernanza global. Uno de ellos es la dependencia de la humanidad a su estilo de vida y la insostenibilidad de éste hacia el futuro. Antes de que tuviera lugar en Río de Janeiro la célebre Conferencia de la Tierra de Naciones Unidas, de 1992, la Coalición Internacional del Hábitat (HIC, por su nombre en inglés: Habitat International Coalition) organizó en la capital mexicana un foro previo a dicho encuentro para plantear que los países industrializados asumieran el compromiso de modificar sus hábitos de consumo porque éstos afectaban a las naciones subdesarrolladas (*La Jornada*, 8-III-1991: 21). Es decir, se denunciaba que el costo de vida de los primeros recaía sobre los segundos. Desde entonces, hasta el propio Banco Mundial (BM) reco-

noía como prioritaria la extensión de la ayuda que deben recibir los países pobres para el desarrollo en el área del cuidado medioambiental. En un informe elaborado por la mencionada entidad crediticia correspondiente al ahora lejano año del 92, se enfatiza la vinculación entre el uso eficiente de recursos, una “buena ordenación ambiental” y la elaboración de políticas que sujeten ese nexo (*La Jornada*, 18-v-1992: 42).

El grupo de expertos que elaboró el Informe Meadows, el cual ha sido revisado y actualizado desde su aparición, dice, principalmente, que si los cinco factores mencionados líneas arriba no son modificados, el crecimiento del planeta llegaría a su límite en un máximo de 100 años. Añádase que esta estimación es susceptible de adelantar sus expectativas conforme se hagan más patentes los efectos del cambio climático y la esterilización de tierras fértiles como efecto de las actividades industriales y el crecimiento de las zonas urbanas. No obstante, de acuerdo con los citados investigadores del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por su nombre en inglés), si es posible revertir la actual tendencia de crecimiento —que se basa en el agotamiento de recursos— y fijar un equilibrio entre las esferas ecológica y económica que permita prolongar de manera sostenible y viable el futuro. En teoría, puede haber un “equilibrio global que permitiera la satisfacción de las necesidades materiales básicas de cada persona en la Tierra” (Mayor, 2009: 10). En la práctica, si tomamos en cuenta las consecuencias más inmediatas del calentamiento global y las causas subyacentes que lo provocan, las perspectivas de un desarrollo económico sustentable no marchan en el sentido correcto. No hace falta ser matemático para deducir que “nada puede crecer indefinidamente en un medio finito” (Zapiain, 2010: 55).

Hace 40 años, el propio Club de Roma y los autores del Informe Meadows también previeron lo que décadas después sería una preocupación cada vez más discutida entre la comunidad científica: el tiempo de recuperación de los ecosistemas para regenerarse y seguir dotando de recursos naturales a sus habitantes. Lo que científicamente se conoce como “biocapacidad”. En otras palabras: el ritmo de recuperación de la Tierra para resanarse de la polución y dotar de “bienes y servicios naturales” ha sido rebasado por las necesidades

de la, población mundial.<sup>1</sup> Estamos ante una realidad que, si bien no adquiere todavía rasgos apocalípticos, nos obliga a tomar una conducta colectiva más proactiva para buscar otro modelo de desarrollo. En una de las últimas actualizaciones periódicas del mencionado informe, los autores concluyen “que se ha entrado en ‘fase de trans-limitación’ —de sobrepasamiento de los límites impuestos por el planeta finito— desde hace más de una década y, consecuencia de lo anterior, que el colapso provocado por la ausencia de una respuesta de suficiente alcance es más probable que en 1972 y más difícil de contrarrestar” (Zapiain, 2010: 57).

Un cambio de coordenadas en lo tocante a nuestra relación con la naturaleza no debe seguir siendo una loable aspiración en los programas de educación ambiental o una proyección a mediano y largo plazos en las políticas públicas que se ocupen del tema: es apremiante que se convierta en una nueva realidad. De ello dependerá mayormente la estabilidad del orden internacional conforme avance la presente centuria. La concentración de recursos naturales o su consumo irracional serán causa de fuertes roces diplomáticos, guerras entre países —o al interior de los mismos—, conflictos sociales y olas migratorias. Una de las consecuencias más negativas que se desprende de la demanda sobre las fuentes energéticas, acuíferas, alimenticias, minerales y forestales, es la pérdida de biodiversidad. Se estima que en los últimos 50 años, 67% de las especies podría haber disminuido. Aunque parezca una obviedad decirlo, los afectados del deterioro medioambiental no serían únicamente la flora y la fauna, sino la raza humana en su conjunto. Los ecosistemas mantienen el aire respirable y el agua potable; su conservación nos

<sup>1</sup> En su último informe —correspondiente a 2016—, el Foro Mundial para la Naturaleza, una de las organizaciones ecologistas más importantes del orbe, alerta que “desde principios de la década del setenta del siglo xx, los seres humanos demandamos más de lo que el planeta puede reponer. En 2012 se necesitaba la biocapacidad equivalente a 1.6 tierras para suministrar los recursos naturales y los servicios que la humanidad consumió ese año. Sólo a corto plazo es posible exceder la biocapacidad de la Tierra. Durante un breve periodo podremos talar árboles a mayor velocidad de lo que maduran, capturar más peces de los que el océano puede reabastecer o verter más carbono en la atmósfera del que los bosques y océanos pueden absorber. Las consecuencias del exceso ya saltan a la vista: el colapso de las pesquerías, la desaparición de hábitats y especies, y la acumulación de carbono en la atmósfera” (World Wildlife Fund, 2016: 75).

proporciona el mayor número de alimentos sanos y nutritivos. Para que la naturaleza siga prestando estos servicios vitales, es necesario que conserve su complejidad, diversidad y resiliencia (World Wildlife Fund, 2016: 12). El empobrecimiento de la biodiversidad vulnera e incide de manera directa sobre la disponibilidad de recursos y la regulación normal de fenómenos naturales (como plagas, variaciones climáticas o purificación de agua).

Las actividades más dañinas para la biodiversidad, a propósito de las áreas naturales protegidas, son las extractivas. De hecho, de acuerdo con el Foro Mundial para la Naturaleza, la deforestación y la minería constituyen una amenaza para la supervivencia de las especies (Tellería, 2013: 15). Podrá decirse sin equivocación que también hay otros factores de riesgo, pero para fines de este trabajo, nos enfocaremos en el extractivismo minero. Éste aparece en diversas partes del planeta como un foco de problemas que van desde las fricciones sociales por el asentamiento de yacimientos sin consultar a los pueblos que habitan las tierras explotadas —contraviniendo el acuerdo 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que contempla, precisamente, la figura de la consulta pública entre las poblaciones originarias frente a proyectos de infraestructura y decisiones administrativas que los afecten—, hasta el envenenamiento de tierras, aguas y zonas forestales. En el caso de la minería y el *fracking*, añádase el consumo descomunal de agua y energía que se utiliza para obtener tanto los metales como el gas esquisto del subsuelo.

La influencia de la minería sobre el cambio climático no debe pensarse a partir del efecto invernadero que genera por la quema de combustibles fósiles; a decir de Julia Cuadros, economista y defensora de la naturaleza, el uso de éstos en dicho rubro extractivo es bajo en comparación con otras industrias. Además de las secuelas contaminantes más conocidas —como las escombreras tóxicas, el envenenamiento de tierras y napas de agua con metales pesados o la transformación paisajística de hermosas zonas naturales en hórridos páramos—, la megaminería sí genera, pero de otro modo, impactos que tienen como consecuencia el efecto invernadero; dicho fenómeno se explica de la siguiente manera: “Para las minas a cielo abierto [...] se cortan las cumbres de las montañas. Las nubes que antes se detenían y des-

cargaban [...] pasan todas al otro lado de la montaña. Se producen cambios en el régimen de vientos y lluvias, se altera la alimentación de manantiales. Esto es un cambio climático local que aporta al global” (Banchón, 2015).

La conexión entre el calentamiento global y la minería a cielo abierto ha sido reconocida por las propias empresas del ramo. En meses recientes, la empresa británico-australiana BHP Billiton anunció que planea retirarse de la Asociación Mundial del Carbón, un grupo internacional de cabildeo, debido a diferencias sobre sus políticas climáticas y de energía. No conforme con tal decisión, también adelantó que podría reconsiderar su relación con la Cámara de Comercio de Estados Unidos a raíz de la determinación del gobierno de Donald Trump de retirarse del Acuerdo de París (*The New York Times* en Español, 23-XII-2017). El posicionamiento público de BHP Billiton sobre la repercusión de sus actividades en el incremento de la temperatura planetaria nos lleva a pensar, como mera deducción, que los efectos de las alteraciones climáticas son más impactantes de lo que imaginábamos y tanto las compañías como los gobiernos son conscientes de ello. La mencionada corporación minera se suma a la apuesta de otras más que han comenzado a orientar sus negocios hacia las energías limpias.

Si las empresas globales dedicadas a la extracción de metales e hidrocarburos apenas toman sus provisiones sobre lo que será un imperativo en las próximas décadas, los gobiernos de los países centrales, sobre todo los europeos, son quienes van a la vanguardia en la limitación de los métodos industriales más lesivos a los que recurre la minería y que contaminan o dejan inutilizables los activos naturales de una región. Desde 2010 el Parlamento Europeo prohibió terminantemente la utilización de tecnologías mineras que se basen en el cianuro, una sustancia letal cuyos residuos penetran el subsuelo y se filtran hasta los mantos freáticos. Los daños ecológicos son enormes y por demás costosos de procesar. En una resolución que tuvo lugar a mediados de 2010, los 27 países miembros se comprometían a no aprobar proyecto minero alguno que hiciera uso de cianuro dentro y fuera de Europa. Más relevante fue la solicitud para que los países de la Unión Europea promuevan la reconversión productiva en las zonas donde hay yacimientos mineros y se vuelquen hacia industrias alter-

nativas y sustentables que incluyan el ecoturismo, la agronomía o las energías limpias (*Página 12*, 9-vii-2010 [recorte de periódico]).

Por otra parte, conscientes del valor estratégico que poseen las áreas naturales para mantener la biodiversidad y los servicios naturales que le prestan a los seres humanos —siendo la provisión de agua uno de los más importantes—, el emprendimiento de proyectos extractivos en zonas protegidas y parques nacionales está estrictamente vetado en las legislaciones del viejo continente. Las disposiciones legales al otro lado del Atlántico sobre las reservas y áreas naturales protegidas, desde hace varias décadas, restringen las actividades humanas dentro de ellas; aun el paso por éstas queda limitado, ya no pensemos en su explotación (Du Saussay, 1980: 48). A punto de concluir el siglo pasado, para cumplir con las metas planteadas en la Conferencia de la Tierra ocho años atrás, la Unión Europea estableció la Red Natura 2000. Se trata de un conjunto de parques nacionales esparcidos por todo el continente europeo cuya meta es garantizar la sobrevivencia de fauna y flora silvestres. Hasta el momento, es la mayor red de reservas naturales protegidas (Estrada, 2010: 42). A partir de 2010, la proporción de ANP ha crecido cuatro puntos porcentuales en Europa (*El Boletín*, 24-iv-2017).

Andalucía, por ejemplo, es la región que más aporta territorios de ANP dentro de la Red Natura 2000. A propósito de la península ibérica, la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad regula el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que busca la conservación de la riqueza biológica en territorio español. La ventaja de haber enlazado áreas y corredores naturales dentro de la Red Natura 2000 se explica porque los países firmantes adquieren compromisos transnacionales que van más allá de las legislaciones locales. En el caso de España, la declaratoria de ANP supone la prohibición de actividades económicas dentro de los perímetros establecidos. La minería, junto con la pesca, la agricultura o la tala de árboles no está permitida (Rodríguez, 2007: 20). La vinculación productiva de las comunidades locales con las reservas ecológicas se da por medio de proyectos de conservación, gestión y desarrollo sustentable. En 1994, cuando se promulgó el Plan de Acción para las Áreas Protegidas de Europa, quedaron establecidos una serie de objetivos para mejorar la partici-

pación de los habitantes en la administración de las ANP, tales como promover el uso de conocimientos y habilidades locales en la gestión del lugar, esclarecer las relaciones entre los parques ecológicos y los sectores que hacen uso de ellas —como el turístico—, establecer redes internacionales que enlacen a las distintas reservas naturales entre sí y movilizar a la opinión pública para su conservación y defensa (Rodríguez, 2007: 21).

Cuando ha tenido lugar un proyecto extractivo que invade o afecta una ANP las autoridades europeas intervienen o bien emiten un posicionamiento condenatorio, máxime si la zona es un Lugar de Interés Comunitario (LIC). En 2011 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea condenó al gobierno español por haber permitido varias minas de carbón a cielo abierto en la comarca de Laciana, en León, por ser violatoria de las reglas medioambientales. En 1998 la demarcación leonesa consiguió la declaratoria de LIC, además de ser contemplada en la Red Natura 2000 y recibir la clasificación de Reserva de la Biosfera por parte de la UNESCO; a pesar de los estatutos legales de orden internacional que la protegían, las Juntas de Castilla y León aprobaron los yacimientos. Entre 2004 y 2008 Bruselas advirtió y presionó para que estos últimos fuesen cancelados (*El Escarabajo Verde*, 25-XI-2011). Finalmente, un tribunal de la UE emitió una sentencia condenatoria que obligó a las autoridades locales a cancelar los proyectos mineros; se proyecta que para este año cesen las subvenciones a la minería del carbón, así como un programa de reconversión productiva en las comarcas que tengan un yacimiento. Lo cierto es que, aun con la intervención de la UE, gracias al activismo de organizaciones ecologistas y presiones mediáticas, según los expertos, la restauración medioambiental de las montañas era “imposible” (*Diagonal*, 24-IV-2012). Prácticamente, el daño ya estaba hecho.

Por las mismas fechas, en 2013, la Xunta de Galicia, el órgano colegiado de la mencionada comunidad autónoma española, autorizó a la empresa canadiense Goldquest la exploración y el usufructo de un terreno rico en metales preciosos. Los filones susceptibles de ser explotados se encontraban en dos reservas de la biosfera, Río Eo-Oscos-Burón y Terras do Miño, que son administrados por cuatro ayuntamientos. La autorización oficial provocó insatisfacción y peticiones de la socie-



dad local para retirar los permisos, pues amenazaban de muerte áreas donde hay especies protegidas, algunas de carácter endémico. En esta ocasión, la fiebre global del oro tocó las puertas de Galicia. Los trabajos de la minera también bordeaban la Serra de Foncuberta, un paraje que había sido declarado lugar de interés comunitario y que estaba a la espera de sumarse a la Red Natura. En vista de los peligros que anunciaba esta situación para la región, pues se sospechaba que la empresa utilizaría cianuro para desprender el metal preciado de la roca, la Sociedade Galega de Historia Natural exigió una evaluación científica urgente y la remisión de su informe a la UNESCO, pues el proyecto en cuestión iba a contracorriente de los acuerdos de conservación de las reservas de la biosfera en Europa (*El País*, 23-IV-2013: 26).

Es casi obligatorio hacer una breve acotación sobre lo difícil que resulta limitar, vetar y resarcir los proyectos de megaminería en ANP. Aun en Europa, donde las instituciones nacionales se coordinan con entidades supranacionales para resolver problemas comunes o cumplir acuerdos que atañen a los países miembros de la UE —es el caso de las leyes medioambientales—, observamos dificultades o plazos más o menos largos para su cabal cumplimiento, como ocurrió con las minas de carbón en Laciana. Si eso ocurre al otro lado del océano, en éste la situación es más crítica.

## **Perspectivas regionales**

Uno de tantos problemas que comparten en la actualidad los países de América Latina es la veta de conflictos que, en diversos planos, significa la megaminería. Tanto así que hay una nutrida literatura que da cuenta de los elementos que favorecen el extractivismo, así como sus efectos más nocivos sobre la naturaleza, la cohesión de comunidades, la capacidad regulatoria del Estado y la atracción económica entre las transnacionales del crimen organizado. Paradójicamente, algunos de los enclaves extractivos más importantes empezaron a operar bajo las administraciones de gobiernos de izquierda y centro-izquierda. Han continuado y sido validados por sus sucesores, aun si su denominación política es completamente distinta. Hace 20 años no se prestaba

la misma atención a las protestas socioambientales que actualmente desata el simple anuncio, ya no digamos la instalación, de una mina a cielo abierto.

No es posible reseñar detalladamente todos los problemas que detona el extractivismo en cada país de América Latina. Con excepción de Costa Rica, que prohibió la minería aurífera a cielo abierto, el resto de las naciones que la padecen presentan más o menos las mismas anomalías y costos ecológicos, aunque las escalas del daño sean distintas. La destrucción de ecosistemas arrastra la inutilización de los recursos y servicios naturales que estos hábitats le proporcionan a los asentamientos humanos de forma local, regional o nacional. El mal tratamiento de desechos pétreos impregnados con metales pesados, las tolveneras tóxicas y el agua tratada con mercurio, cadmio o cianuro, envenenan tierras cultivables, ríos, espejos de agua y foresta.

En su versión latinoamericana, el modelo extractivista, aparte de mostrar problemáticas exclusivas de la región, como una institucionalidad más endeble en el cuidado del medio ambiente, no deja de encerrar aquel debate que puso sobre la mesa el Informe Meadows: las crecientes tensiones entre las necesidades ambientales y las demandas por el aprovechamiento económico. En la última década y media, a partir del crecimiento acelerado de la economía china y la alta demanda de materias primas que requería el gigante asiático, casi todas las administraciones estatales del subcontinente aprovecharon la coyuntura para capitalizar políticamente las ganancias obtenidas por las exportaciones de *commodities* y las canalizaron hacia infraestructura, gasto social y satisfacción de demandas populares que habían sido rezagadas durante los años draconianos del ajuste económico y su desenlace con el Consenso de Washington.

Sin embargo, para mantener el crecimiento y cumplir con los programas sociales de sus plataformas políticas, los gobiernos progresistas —y los no tan progresistas, pero que también se beneficiaron del momento económico— mostraron desdén por los alcances ecológicos del neoextractivismo y los reclamos legítimos que exigían una mejor fiscalización ambiental; éstos fueron vistos como un freno para atraer más inversiones. Las narrativas oficiales que imperan en la región insisten en la necesidad de aprovechar las materias primas que tiene

cada país, abundantes o no, para insertarse en los mercados globales y, paralelamente, atender sus demandas internas. Pocos gobiernos han reparado seriamente en los costos que acarrea el extractivismo a largo plazo; todos apelan a la ventana de oportunidades que le permite a sus respectivas naciones alcanzar el crecimiento y transformarlo en más obra pública, subvenciones a programas de desarrollo regional, políticas sociales para abatir la pobreza y mayores participaciones federales dentro del presupuesto. A punto de comenzar la tercera década del siglo XXI, no se prevé una visión estratégica ni un conjunto de medidas transversales que adopten la sustentabilidad y la explotación racional de los recursos naturales como ejes rectores de la administración pública y la economía.

En América Latina, al igual que los países centrales, las conclusiones del documento redactado por economistas del MIT hace 45 años fueron poco atendidas. Tanto gobiernos como intelectuales interpellaron la idea de un crecimiento limitado; por el contrario, consideraban que debía seguirse por el mismo camino y que el progreso tenía costos inevitables. Algunos opinaban que los problemas ambientales eran propios de los países industrializados y no del Tercer Mundo. Esa postura la representó con mayor claridad Galo Plaza, secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA). En su intervención durante la primera conferencia de Naciones Unidas sobre ambiente y desarrollo, realizada en Estocolmo en 1972, el funcionario internacional afirmó que “las normas ambientales de los países desarrollados no pueden ser aplicadas a los países en vías de desarrollo”.

Para Eduardo Gudynas, el escepticismo que despertó el Informe Meadows terminó convirtiéndose en un pretexto para minimizar y no instrumentar con antelación medidas ambientales efectivas. Por entonces, el intelectual brasileño Helio Jaguaribe, un referente de las ciencias sociales latinoamericanas, arguyó que el continente no enfrentaba una sobrexplotación ecológica ni una sobrepoblación. Incluso tildó al estudio presentado por el Club de Roma de “neomalthusiano”. Los teóricos de la dependencia, por su parte, “criticaron el enfoque ecológico, y como respuesta lo reinterpretaron como un problema más del subdesarrollo, acuñando el famoso eslogan de que la ‘pobreza es el primer problema ambiental’ de América Latina” (Gudynas, 2004: 33).

En una década de marcada entonación marxista, sobre todo si la ubicamos en las postrimerías de la Revolución Cubana y las guerras de liberación en África y Asia, pocos académicos latinoamericanos hubieran creído que la crítica de Karl Marx<sup>2</sup> a la ley demográfica universal de Thomas Robert Malthus<sup>3</sup> se iba a topar con las contradicciones que determinarán los niveles poblacionales del mundo hacia 2040 y las estimaciones de los eventos y tendencias calamitosas que, antes de lo previsto, ya están desencadenando el cambio climático: desde la pérdida de biodiversidad y la desertificación hasta las crisis hídricas, el derretimiento acelerado de los glaciares y las oleadas migratorias que seguirán manteniendo un lugar privilegiado en las preocupaciones de la agenda internacional, por no mencionar las alteraciones sociales y políticas que, plausiblemente, acarrearán todo lo anterior.

Imbuida por las discusiones ideológicas de la Guerra Fría, una parte de la academia no alcanzó a dimensionar las conclusiones del aludido informe ni previó que, en un lapso de 40 años, las adversas transformaciones climáticas, el incremento de la población mundial y

<sup>2</sup> Postulaba el autor de *El capital* que entre la población económicamente activa y la que está en el desempleo –el “ejército industrial de reserva”, como la llamó en el primer tomo de su obra más conocida– se da una interrelación que determina el *subeibaja* del ciclo económico: en los periodos de prosperidad la primera sube a costa de la segunda, y en la época de contracción sucede a la inversa. En la teoría marxista, la razón que explica la superpoblación y, por ende, el desempleo se ubica en el “modo de producción capitalista”; el excedente de personas en paro laboral que no logran integrarse a la economía es resultado de las crisis y recesiones que produce la acumulación del capital. Al contrario de Malthus, Marx explicaba la funcionalidad de la población dentro del capitalismo como un medio para nivelar los salarios y mantener la tasa de ganancia; aunque “nunca formuló una teoría general de la población” –Mauricio Schoijet *dixit*–, es válido afirmar que, en su visión de las cosas, el exceso de ésta podía ser un asunto solucionable en la medida que se transformase el sistema productivo.

<sup>3</sup> Malthus, sin haber imaginado cuáles serían los escenarios y los retos del siglo XXI, parece haber adquirido un segundo aire. Con obvias diferencias entre su época y los últimos 45 años, el corazón de su teoría –la relación entre el crecimiento exponencial de la población y la producción aritmética de los alimentos– vuelve a replantearse dos siglos después. Aunque la “revolución verde” y otros avances en la industria alimenticia demostraron cierta obsolescencia en la versión original de la tesis malthusiana, por otra parte, el agotamiento de los recursos naturales y el ritmo de la biocapacidad de los ecosistemas para producirlos, en un monto que no corresponde con las necesidades de la población mundial, reabren el debate sobre la pertinencia que adquiere nuevamente este economista clásico.

la mejora de las condiciones de vida en China e India —lo que implica una mayor demanda de recursos— cambiarían las perspectivas del futuro. A los viejos debates sobre la dependencia y sus efectos en la estructura de las sociedades periféricas debemos añadir las preocupaciones científicas acerca de la biocapacidad de la Tierra para regenerarse y dotarnos de recursos a futuro. Entre los afanes de lucro de las grandes corporaciones, la concentración de las sociedades contemporáneas en grandes urbes y el aumento sostenido de las necesidades humanas, tanto en las naciones centrales como en las emergentes, la explotación de riquezas naturales amplió la frontera extractiva hacia zonas que antes no habían sido aprovechadas.

Trátese de minerales, petróleo o tierras para biocombustibles y ganadería extensiva, lo cierto es que la ampliación de los espacios físicos para obtener dichos bienes se ha recargado sobre las ANP. Recordemos que éstas, además de constituir porciones terrestres y acuáticas que representan la diversidad de los ecosistemas que no han sido alterados desde su formación, son también “instrumentos de política ambiental con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales” (Saavedra, 2012: 375). A propósito de la valía que tendrán los recursos naturales en un mundo que avanza hacia la escasez, la importancia actual de las ANP yace en su utilidad para mitigar los efectos del cambio climático y los procesos de adaptación al mismo. Su cuidado y paulatina regeneración nos ayudan a reducir la emisión de gases que provocan el efecto invernadero. Las áreas protegidas son imprescindibles en la lucha contra el calentamiento global ya que:

[...] almacenan el 15 por ciento del carbono terrestre y brindan servicios ambientales para la reducción de desastres, la provisión de agua y alimentos [...] Las áreas protegidas tienen ventajas sobre otros enfoques de administración de ecosistemas naturales en términos legales y de transparencia gubernamental, capacidad y efectividad. En muchos casos, la protección es la única manera de mantener secuestrado el carbono (Saavedra, 2012: 376).

En resumen, mientras haya más bosques y zonas de conservación, menos inclementes serán los desenlaces del cambio climático.

En consecuencia, los costos ecológicos de la minería a gran escala son más elevados que sus rentabilidades por los daños que deja en el corto, mediano y largo plazos, así como los problemas que éstos significan para la gobernanza global. Reparemos en el envenenamiento de fuentes acuíferas por los lixiviados de productos químicos que se usan para separar los metales de otros minerales, la devastación de bosques por la apertura de tajos o los problemas de salud pública que —como el cáncer y otras complicaciones respiratorias— proliferan en torno a esta actividad. Al final, dependiendo de la región y la extensión de los daños, la solución involucra a uno o más países. La minería ilegal en la Amazonia, por citar un caso elocuente, compete a las autoridades brasileñas, peruanas, venezolanas, ecuatorianas y colombianas, pero también es objeto de la cooperación y las presiones de otros gobiernos y actores internacionales que han demandado medidas urgentes pues, al concentrarse ahí el mayor bosque tropical del planeta, este pulmón natural absorbe 10% de las emisiones de dióxido de carbono y produce 20% del oxígeno que respiramos.

A finales de 2015, cuando el brote de protestas populares, litigios comunitarios y conatos de violencia por el avance de los emprendimientos extractivos mostraba diversos escenarios por toda América Latina, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se dio a la tarea de elaborar un informe en el que pormenorizaba la situación de los derechos humanos en el contexto de actividades relacionadas con la explotación del subsuelo. En él, la CIDH da cuenta de las dificultades que ocasiona el extractivismo y conmina a los Estados miembro de la OEA a elaborar un marco jurídico integral que sea aplicable a esta problemática vinculada al desarrollo de la región. La minería, los pozos petroleros, los agroindustriales o los proyectos de infraestructura que se realizan en territorios donde históricamente han morado pueblos originarios o afrodescendientes alojan una gran riqueza natural. Evidentemente, estos territorios circundan o forman parte de ANP.

Un rasgo que hermana a las expresiones de descontento social por la degradación ecológica que deja a su paso la megaminería es el acceso a las fuentes de agua. En su mencionado informe, la CIDH asentó que la polución de los suelos y el vital líquido —y los efectos

que eventualmente produce en la salud humana— ha desencadenado “la reacción de los pueblos y comunidades y la puesta en marcha de procesos para la defensa de sus derechos”. Para ser más precisos:

[Se] observa que la degradación del medio ambiente puede afectar negativamente el acceso al agua y el disfrute de varios derechos humanos, entre ellos, los derechos a la vida, a la salud, a la alimentación. Concretamente, en relación al vínculo entre el acceso al agua apta para el consumo humano y el medio ambiente, corresponde indicar que el Comité DESC ha señalado que a fin de asegurar el derecho a la salud es necesario “velar por el suministro adecuado de agua potable y salubre y la creación de condiciones sanitarias básicas [y] la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas u otros factores ambientales perjudiciales que pudieran afectar directa o indirectamente la salud”. Para tal fin, los Estados deben adoptar medidas para combatir los riesgos para la salud relacionados con el medio ambiente, entre otros, formulando y aplicando políticas “con miras a reducir y suprimir la contaminación del aire, el agua y el suelo, incluida la contaminación causada por metales pesados” (CIDH, 2015: 39).

La disputa por el agua entre la sociedad y las corporaciones mineras es el aspecto más preocupante del modelo extractivista en América Latina, no sólo por las afectaciones a los derechos humanos sino por la contaminación del oro azul en un siglo que, con varios años de antelación, anuncia su carestía como causa de potenciales guerras. Y por si fuera poco, el acceso al líquido en el subcontinente, según la propia CIDH, es bastante desigual: de 580 millones de latinoamericanos y caribeños, 20% no cuenta con servicio de agua potable por medio de un acueducto y menos del 30% de las aguas servidas reciben tratamiento adecuado (CIDH, 2015: 160). ¿Es viable permitir que la minería a cielo abierto agrave estas deficiencias distributivas, dada la enorme cantidad de agua que requiere y contamina? Por otra parte, las alteraciones que decreta el cambio climático sobre los recursos hídricos en este lado del planeta terminan de comprometer su disponibilidad.

En algunos casos, la minería agudiza el desbalance de acceso al agua entre regiones de un mismo país. En Chile y Perú la extracción

de metales se encuentra en las zonas donde hay una oferta limitada del líquido o una escasez permanente por las propias condiciones geográficas. En el primero de ambos los enclaves mineros consumen grandes cantidades de agua en la segunda región administrativa —en el país conosureño no hay estados federales sino regiones—, que es la que alberga la zona desértica del norte. No es casual que sea esta parte donde más se ha invertido en tecnologías para una mayor eficacia en el uso, reciclaje y desalinización del agua. En el segundo, la industria minera ocupa solamente 1.5% de todo el líquido consumido a escala nacional. Sin embargo, atrás de esta cifra —aparentemente insignificante— se esconden disparidades locales relativas al peso que tiene esta actividad en el gasto de tan importante recurso. En 2013, la Autoridad Nacional del Agua presentó una estadística sobre la demanda de agua, por cuencas y por sectores, que permite apreciar su disponibilidad. De un lado tenemos algunas cuencas en las que no se ha asignado agua a actividades mineras, como Chira y Chancay, mientras que en el otro extremo tenemos cuencas en las que casi 80% del agua corresponde a la minería. Éstas son la de Locumba, en Tacna. En Cajamarca, Pasco y Huancavelica las empresas mineras consumen entre 20 y 30% del agua de sus respectivas cuencas y en otras regiones consumen alrededor de 10% (Monge, Patzy y Viale, 2013: 32-35).

Bajo el temor fundado de que los proyectos de megaminería arrasen con las tierras y las fuentes locales de agua utilizadas para irrigación y ganadería,<sup>4</sup> las comunidades peruanas afectadas por este fenómeno han sido protagonistas de las más enconadas disputas y protestas, pues más allá de las coparticipaciones que las empresas les prometen a los habitantes de los territorios donde se asientan, el eje de las discordias hace énfasis en la pérdida objetiva de la calidad de vida (Slack, 2009: 2). Uno de los momentos más conflictivos, precisamente por el agua, fueron las protestas en Cajamarca por la mina aurífera de Conga. Las comunidades

<sup>4</sup> “En 2000, un camión que salía de la mina derramó unos 300 kilos de mercurio líquido en un camino que atravesaba varias comunidades. Como consecuencia, cerca de 1,000 pobladores locales sufrieron de envenenamiento con esta sustancia. En 2001-2002, las comunidades protestaron violentamente por el derrame, así como por la respuesta de la compañía que desde el punto de vista de las comunidades, era lenta e inadecuada” (Slack, 2009: 3).



querellantes rechazaban el proyecto a cargo de la compañía Newmont porque utilizarían mercurio y cianuro durante las operaciones a cielo abierto. Una de las marchas ciudadanas que más fuerzas congregó tuvo lugar en la Laguna Cortada, un cuerpo de agua a 4,000 metros sobre el nivel del mar que hubiera sido desecado por la referida empresa norteamericana para extraer oro y cobre en Conga. A cambio, los responsables ofrecían una laguna artificial (*La Jornada*, 10-II-2012: 26). Los terrenos sobre los que se abriría el tajo a cielo abierto abarcan 3,069 hectáreas; para ello se destruirían cuatro lagunas, mismas que forman parte de un sistema hídrico de 600 manantiales que abastecen a las poblaciones de Celendín, Cajamarca y Bambamarca. La mina de Conga contemplaba la transformación de dos lagunas en depósito de desperdicios tóxicos (*El País*, 29-VII-2012: 7). Un estudio sobre los efectos ambientales apuntaba que el yacimiento afectaría tanto en la calidad como en la cantidad de las fuentes acuíferas<sup>5</sup> y “representaría una variación en los niveles de infiltración y en la distorsión de los flujos hidrogeológicos como consecuencia de presas que cortan casi en su totalidad los flujos subterráneos” (*Milenio*, 20-VII-2012: 36).

Tras la terminación de un proyecto minero en Perú, cuando ya no había más metales que explotar, de acuerdo con la CIDH, los responsables no contaban con planes de cierre y tratamiento adecuado para resanar los pasivos ambientales generados (CIDH, 2015: 153). El mismo organismo interamericano de derechos humanos califica de “irresponsable” el desentendimiento de las empresas mineras en cuanto a la reparación de los daños ecológicos que les heredan a las comunidades donde estuvieron asentadas. En el país andino, de 8,616 deudas ambientales provocadas por la megaminería, 2,546 son consideradas de muy alto riesgo y 1,735 de alto riesgo, sumando un

<sup>5</sup> “El impacto de la minería sobre el suministro de agua [en Perú] va más allá de las cifras, sea cual sea la autoridad que [gestione] los recursos [acuíferos]. La minería afecta la calidad de las reservas de agua subterránea y modifica sus circuitos. El ciclo hidrológico cambia, lo cual afecta el sistema de generación de agua. La población que vive en el área de la mina se enfrenta a un cambio en la ubicación de las fuentes de agua y en la calidad y el volumen de los flujos de la misma. La extracción de agua subterránea, que generalmente representa un obstáculo para la minería, disminuye su volumen (disminuyen los niveles de la capa freática) y disminuye su tasa de recarga. Además, la extracción de aguas freáticas altera el flujo de los ríos y arroyos e incluso [...] hace que desaparezcan lagos aguas arriba” (Lust, 2015: 290).

total de 4,281. De forma tal, que cerca de 50% de los pasivos ambientales mineros puede ser considerado lo que sigue de peligroso. La Defensoría del Pueblo ha identificado que sólo 861 adeudos ecológicos cuentan con los estudios ambientales necesarios para su posterior remediación, mientras que 2,075 permanecen cerrados y están en fila de espera para ser dictaminados, cifra que no representa ni 50% del número de pasivos calificados como de riesgo alto y muy alto. Los daños a los acuíferos son parte de los pasivos que les dejan a los pueblos serranos. Un dirigente local sintetiza así la situación: “En el Perú, desaparece una cocha [laguna, fuente de agua] y no pasa nada, no hay remediación, no hay compensación y la empresa no recibe un castigo adecuado, no se denuncia por delito ambiental, no se demanda por reparación civil [...] eso genera una gran injusticia, una gran afectación a los derechos de los pueblos indígenas” (CIDH, 2015: 153).

Antes de concluir el presente apartado sobre las perspectivas regionales del extractivismo, creemos pertinente hablar del caso colombiano, pues su comparación con México nos obliga a repensar en los escenarios y las consecuencias no deseadas que conllevaría no prohibir de modo expreso en áreas naturales protegidas (ANP) y zonas adyacentes todo tipo de actividades que sean funestas para el medio ambiente y la biodiversidad. En Colombia, la minería —legal e ilegal— es la principal amenaza que se cierne sobre las reservas y parques naturales. A pesar de que éstas cuentan con apartados jurídicos que las protegen, así como una política de Estado que reconoce su importancia para combatir el cambio climático y que con ese fin amplifica su extensión, las presiones que ejercen las corporaciones mineras, la entrada del crimen organizado a los negocios extractivos y las disputas territoriales que siguen siendo un adeudo histórico en la nación sudamericana, no dejan de poner en riesgo sus ANP.

Hasta 2009 el gobierno colombiano había extendido 9,000 títulos mineros que equivalían alrededor de 4% del territorio nacional y otros 20,000 que estaban en trámite y que, si se sumaban, correspondían al 20%. La prensa denunció que la dependencia estatal encargada de estudiar y cuantificar los recursos naturales, el hoy desaparecido Ingeominas, había cometido una serie de irregularidades en la autorización de permisos de explotación minera. Estos últimos correspondían a

zonas que conservaban ecosistemas estratégicos y reservas naturales (*Semana*, 6-IV-2011). La eficiencia real de las instituciones encargadas de cuidar el medio ambiente quedó evidenciada en la sospechosa celeridad para otorgar permisos de sustraer minerales en sitios donde no debía haber yacimientos de ningún tipo (Correa, 2015: 119).

La extensión de licencias para abrir vetas por todo el país no sólo llamó la atención por el velo de discrecionalidad denunciado en los medios, sino que puso sobre la mesa una revisión obligatoria de la legislación ambiental. En 2011 Ingeominas fue sustituido por la Agencia Nacional de Minería, la cual aumentó el número de servidores e inspectores encargados de fiscalizar los títulos mineros, validar las obligaciones técnicas de las empresas y verificar el cumplimiento de las leyes ambientales y las normas de seguridad. Los permisos que estén en etapa de exploración o construcción deben someterse a una revisión dos veces por año; los que ya estén en trabajos de explotación se harán con una frecuencia de hasta cuatro veces (Correa, 2015: 120).

En Colombia las reservas naturales y parques nacionales quedan protegidas bajo el manto de la Constitución de 1991. Al mismo tiempo, esta salvaguarda se refuerza con la firma de tratados internacionales sobre la preservación de biodiversidad. En 2010 entró en vigor la Ley 1382 que modificó el Código de Minas —también conocido como Ley 685 de 2001— para actualizar algunos conceptos, promover la inversión en el sector y agilizar trámites para la obtención de licencias de explotación. También se introducía la prohibición explícita de las actividades mineras en páramos y humedales. Sin embargo, como la norma no había sido consultada con los grupos étnicos del país, fue declarada inexecutable. A pesar de la nulidad ordenada por la Corte Constitucional, ésta también permitió que la citada ley permaneciera vigente de forma transitoria dos años. En teoría, ese lapso de prórroga fue pensado para sacar una nueva legislación. Cuando terminó el plazo, por inacción tanto del Ejecutivo como del Legislativo, la ley de 2010 prescribió y a partir de mayo de 2013 entró en vigor la norma anterior. Ante las limitaciones del Código Minero de 2001, el gobierno ha regulado la minería a través de decretos y resoluciones sobre cuestiones específicas (Martínez y Peña, 2013: 4).

Pese a faltar una ley más actualizada y operar con la anterior, la legislación colombiana declara la existencia de zonas libres de minería. Esta proscripción se suma a la ley que en 1997 reconoce la adhesión del Estado colombiano a la Convención Ramsar, un acuerdo internacional que busca crear una red mundial de humedales gracias a las funciones climáticas e hidrológicas desempeñadas por estos ecosistemas (Suárez, 2015: 51-55). Igualmente, por disposición legal, las actividades de exploración y explotación minera se encuentran vetadas en las zonas de reserva forestal protectora. Al respecto, el parágrafo 1 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 señala que en estas áreas no se podrán desarrollar actividades extractivas (Suárez, 2015: 46). Las autoridades pueden negar cualquier licencia de explotación según lo previsto en el artículo 34 del código minero de 2001; en él se exceptúa de manera específica la extracción de metales en áreas protegidas, reservas y parques nacionales.<sup>6</sup> Además de las zonas de exclusión que puntualiza dicho artículo, las instancias encargadas de cuidar el medio ambiente pueden añadir otras áreas de protección que ya hayan sido declaradas como tales; las que están contempladas en el artículo 34 del Código de Minas se consideran una lista enunciativa y no taxativa (Suárez, 2015: 115).

Colombia presume un *boom* minero que transfiere más problemas que beneficios a sus ciudadanos. En su caso: las bajas regalías que percibe el fisco —por una recaudación que podría ser mucho más elevada a causa de los irreparables daños que ocasiona la actividad—, las violaciones de derechos humanos cuando se reprimen protestas legítimas contra la apertura de minas, el desplazamiento forzado por el despojo de tierras a manos del paramilitarismo —que desde hace

<sup>6</sup> “Artículo 34. Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero” (Suárez, 2015: 32).

tiempo obtiene rentas del sector—, y la devastación de su megadiverso patrimonio natural (Sankey, 2015: 175-215). No es casual que la discusión sobre la minería se haya colado en las últimas campañas electorales. Que uno de los candidatos presidenciales propusiera abiertamente un nuevo modelo de desarrollo, enfatizando el uso de energías limpias y la adopción de políticas públicas encaminadas a mitigar el cambio climático como un objetivo prioritario, nos habla de una mayor conciencia entre los colombianos sobre la trascendencia del medio ambiente y la sustentabilidad.

### **Perspectivas nacionales**

La autorización de proyectos de megaminería en México mantiene conflictos abiertos en todos los frentes. Prácticamente, no hay yacimiento que no muestre uno o varios reclamos, demandas legales y denuncias mediáticas de los habitantes, las autoridades municipales o los propios trabajadores de la mina. Si se hiciera una pesquisa de información hemerográfica de los últimos 15 años sobre el tema, podría verse un incremento en la aparición de noticias, peticiones de organizaciones de la sociedad civil y testimonios sobre los efectos negativos en la salud que deja a su alrededor un yacimiento a cielo abierto. Del lado académico, la organización de foros, la presentación y posterior circulación comercial de libros, la aparición de tesis de grado, la publicación —cada vez más frecuente— de artículos especializados y la realización de estudios independientes, reafirma la preocupación de la opinión pública por el extractivismo.

Desde diversas ramas del conocimiento, los expertos advierten sobre las amenazas, latentes y tardías, que significa para el país la apuesta por un modelo de desarrollo basado en la explotación descontrolada de sus recursos naturales. En ese sentido, retomando el punto inicial del presente documento, la LGB debe hacer gala de inclusión democrática y objetividad científica. Sería una buena oportunidad para demostrar que puede haber diálogo y sinergias entre el ámbito legislativo y el científico. Los reclamos legítimos sobre la necesidad de prohibir de manera expresa emprendimientos extractivos en ANP no es

cosa menor. En otras latitudes la megaminería se ha visto cercada por impedimentos legales, tales como la proscripción del cianuro en sus procesos extractivos, la creación de más reservas naturales, la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que privilegia la consulta entre los pueblos originarios, la proscripción de minas en ANP e incluso la prohibición total de sus enclaves. En el caso de este último candado legal, destaca la determinación de Costa Rica, El Salvador y siete provincias de Argentina (Chubut, Río Negro, Tucumán, Mendoza, La Pampa, Córdoba y San Luis).

A pesar de las medidas para acotar la minería en su versión menos amigable para el medio ambiente y la salud pública, la presión de las transnacionales por medio de despachos corporativos que detienen y retrasan las demandas judiciales en su contra, la colusión de intereses internos en los negocios extractivos —vía corrupción— y la participación del crimen organizado en el negocio facilitan la expansión de dichas actividades. La LGB incorpora el Protocolo de Nagoya, obliga la participación de los tres niveles de gobierno en la protección de la biodiversidad y actualiza las disposiciones que estaban previstas en la derogada LGVS. Sorprendentemente —y aquí viene la paradoja—, no pone el mismo cuidado en las ANP. La laguna que se acusa en dicha ley hace que ésta sea más comentada por esa omisa prohibición contra la megaminería que por sus aciertos. Los responsables de haber diseñado y redactado la LGB, al parecer, no midieron los conflictos que, dentro y fuera de México, gravitan alrededor de las minas a cielo abierto. Aun en aquellos países que proscriben este tipo de actividades, sus parques y reservas naturales no están exentos de enfrentar disputas judiciales o incursiones ilegales —por parte de bandas criminales— para mantener protegidos sus ecosistemas. El ejemplo de Colombia es tan destacado como inspirador para repensar la urgente necesidad de incluir esa declaratoria a favor de las ANP en la LGB.

México tiene un historial diferente pero igual de grave que sus vecinos del sur en dificultades medioambientales, sociales y de gobernabilidad, a cuenta de las disputas por el territorio entre las transnacionales de la minería y las localidades afectadas por ellas. El extractivismo va a contracorriente de la sustentabilidad que ya debe ir adoptando la economía, empobrece el desarrollo regional y pone en

vilo la paz social. El aspecto más sensible en la concesión de contratos para la explotación de minas es el forcejeo por los recursos acuíferos en las zonas donde se ubican los yacimientos. Si recordamos que la minería es una “industria sedienta” que también está asentada en regiones geográficas que sufren de manera cíclica sequías y periodos de estrés hídrico, como es el norte y el centro del país, podremos deducir que sus labores absorben el agua para consumo humano y otras actividades productivas que generan empleos de una mayor duración que los ofrecidos de forma temporal en una mina.

Antes de emitirse la LGB, las ANP en México ya eran amenazadas y lastimadas por la minería. Hasta 2015 no había un registro para evaluar el estado de conservación de estas áreas, con el objeto de alertar sobre los cambios en el uso de suelo. No obstante la falta de este mecanismo de monitoreo, se pudo determinar que 75% de las reservas naturales se ha mantenido más o menos inalterado. Ahora bien, los riesgos que merodean el patrimonio natural de los mexicanos se han amplificado. Ya no basta con suponer que las tasas de deforestación, la sobreexplotación de la tierra, la descarga de desechos tóxicos o la contaminación del aire eran las únicas; como hemos visto, a ellas se suman por todo el territorio nacional numerosos y extensos proyectos territoriales que, autorizados por la Secretaría de Economía (SE), aprovechan devastadoramente las riquezas minerales. El otorgamiento de estos permisos de explotación ha significado que se traslapen o superpongan con los territorios destinados a la protección de las ANP. Entre los 27,000 permisos de explotación del subsuelo, “se encontró que mil 609 concesiones mineras coinciden con un tercio de las áreas naturales protegidas federales (63), sobreponiéndose a casi un millón y medio de hectáreas” de estas últimas (Armendáriz-Villegas y Ortega, 2015: 11).

En un mapeo de la situación:

El 30% de los títulos de concesión minera que coinciden con ANP, mencionan que extraerán metales preciosos (oro y plata), proporción que se eleva a 73% si se agregan los principales metales industriales (cobre, plomo, zinc, fierro, antimonio, molibdeno, mercurio y manganeso) y los polimetálicos. En contraste, el 9% de los títulos de concesión pretenden extraer

minerales no metálicos, principalmente carbón, fluorita, barita, yeso, sal y dolomita. Adicionalmente, el 11% de los títulos mencionan que extraerán “toda sustancia posible”. Las ANP con más altos porcentajes de traslapo de concesiones mineras fueron: Rayón, en Michoacán (100%); Sierra La Mojonera, en San Luis Potosí (86%); El Chico, en Hidalgo (55%); Los Mármoles, en Hidalgo (52%); Sierra de Quila, en Jalisco (50%). Asimismo, existen ocho más cuyos porcentajes van del 16% al 32%. Las ANP de menor extensión mostraron en general porcentajes más altos de traslapo, lo cual podría involucrar una mayor vulnerabilidad al no tener espacios mínimos de supervivencia y recuperación en caso de aprobarse e iniciarse la extracción minera. Respecto a las ANP de mayor extensión y con mayor traslapo, destacan las siguientes: las cuencas alimentadoras de los distritos nacionales de riego 004 (Coahuila) y 043 (Durango, Nayarit, Jalisco, Aguascalientes y Zacatecas), Valle de los Cirios y El Vizcaíno, que juntas sumaron el 67% de superficie de las concesiones mineras en todas las ANP (Armendáriz-Villegas y Ortega, 2015: 11-12).

La megaminería en territorio zacatecano utiliza anualmente más agua que el total de la destinada para el consumo de toda la población. Un estudio de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) documenta que la Comisión Nacional de Agua (Conagua) autorizó a empresas mineras, nacionales y foráneas, la explotación de 55,781,000 metros cúbicos del líquido. Según la misma casa de estudios, el recurso vital es sustraído de 12 acuíferos diferentes, 7 de los cuales ya registran problemas de abastecimiento. El investigador académico Federico Guzmán López descubrió que la compañía Peñasquito, subsidiaria de la canadiense Goldcorp, obtiene 43,900,000 litros de agua gracias a 67 títulos expedidos por la Conagua. Le siguen las mexicanas Minera Frisco, con 5,590,000 litros, y Grupo México, con 3,841,000 litros. De acuerdo con datos de la misma dependencia oficial, en territorio zacatecano fueron expedidas 20,312 concesiones que autorizan la sustracción total de 1,601 millones de metros cúbicos por año (*La Jornada*, 7-VI-2016: 27).

En su tesis doctoral por la UAZ, Guzmán reitera, entre otros problemas relacionados con la minería, la apropiación privada de las reservas hídricas públicas. Si bien la agricultura es la industria que más



consumía agua, la entrada de las mineras comenzó a ejercer presiones sobre la disponibilidad del recurso. Con cifras del Registro Público de Derechos de Agua (Repda) correspondientes a 2014, un total de 55,781,044 metros cúbicos por año, equivalente al 79.86% del agua de uso industrial en Zacatecas, fue la suma final de la extracción de agua para abastecer los megaproyectos de minería. Dada la sobreexplotación existente, el balance hídrico del estado apunta a un déficit total de -299.9 millones de metros cúbicos de agua por año, lo que representa 29.2% de la recarga anual de la entidad (Guzmán, 2016: 242).

La prospectiva se torna aún más alarmante al saber que:

El que 41.1% de los 34 acuíferos de la entidad presenten sobreexplotación y que dicho déficit de disponibilidad de agua sea equivalente a una tercera parte de la recarga natural por año, en términos sociales significa que Zacatecas enfrenta un quiebre de la igualdad en el acceso al agua: lo que [Enrique] Cabrera denomina burbuja hídrica, al referirse a la gestión del agua, que podría detonar en poco tiempo si permanece el estado de cosas en cuanto al incremento en el volumen de agua concesionada para beneficio del capital transnacional y de manera natural se presentan sequías recurrentes en la entidad. La escasez del agua potable obligará a la población zacatecana al consumo de agua embotellada (Guzmán, 2016: 243).

Con base en cifras de CartoCrítica y de la Conagua, Guzmán nos participa que para conocer proporcionalmente la contribución de la megaminería en la puja hídrica que tiene lugar en Zacatecas, se dio a la tarea de analizar la relación de 12 acuíferos que abastecen al mismo número de municipios donde estaban operando los proyectos extractivos entre 1982 y 2014. Presenta el siguiente diagnóstico:

En siete (Fresnillo, Luis Moya, Morelos, Noria de Ángeles, Ojocaliente, Pánfilo Natera y Vetagrande) de los 12 municipios los acuíferos reportan déficit en la disponibilidad de agua. Además, dicho déficit suma -220.07 millones de metros cúbicos de agua, cifra equivalente al 50.58% de los -435.03 millones de metros cúbicos de los 14 acuíferos que presentan sobreexplotación de agua en Zacatecas.

En tanto, los cinco restantes (Chalchihuites, Concepción del Oro, Mazapil, Miguel Auza y Sombrerete) donde se extraen minerales metálicos tuvieron disponibilidad de agua por 34.67 millones de metros cúbicos por año. Al efectuar un ejercicio aritmético los datos permiten señalar que los 12 municipios donde se ha realizado la megaminería registraron un déficit total de -185.43 millones de metros cúbicos de agua por año, equivalentes al 61.88% de los 299.65 millones de metros cúbicos de agua por año que asciende la insuficiencia de agua en Zacatecas. Es decir, solamente 12 de los 58 municipios donde han operado los megaproyectos de capital global de minería extractiva, concentran dos terceras partes del despojo hídrico que padece la entidad (Guzmán, 2016: 243).

La conclusión es casi inercial: ¿qué viabilidad tiene una actividad que no sólo agota el recurso más importante sino que, por otro lado, no reporta beneficios económicos sostenidos para una región en un contexto global que exige una mudanza de las actividades productivas hacia parámetros de sustentabilidad y sintonía con el medio ambiente? El ejemplo de Zacatecas, como podría ser el de Durango o Chihuahua, que son estados con condiciones geográficas y climáticas muy similares, debe ser advertido ya que el consumo industrial de agua que reporta la megaminería —por no hablar del *fracking*, que es otro tema igual de impactante— limita y, con el tiempo, anula el desarrollo de otras actividades productivas que no sobrepasan la biocapacidad de la región.

El cambio climático en la zona centro y norte de México, nos recuerda el BM en uno de sus documentos, hace que éstas sean zonas de alta y muy alta vulnerabilidad a dicho fenómeno. Dependiendo de cada estación del año, la mayor o menor exposición al aumento de la temperatura global cambia de región. En Zacatecas —dada su escasa disponibilidad del recurso líquido por azares de la geografía—, los escenarios no son alentadores hacia 2030. El aumento de la temperatura, aunado al aumento de la población, agudizará el estrés hídrico. El reservorio de problemas ecológicos, administrativos y sociales es inestimable pero sí predecible. Se sabe que “uno de los efectos más desfavorables del cambio climático puede ser la disminución de la precipitación, y la consecuente disminución del escurrimiento y de la recarga de acuíferos,

hasta niveles que en un extremo podrían llegar a ser de 35% de los valores actuales” (Herrera, 2012: 63).

Si hablamos de las desventajas de la megaminería en el desarrollo regional, Zacatecas sigue ofreciendo un ejemplo pertinente. Uno de los escenarios que contempla el BM en la entidad del centro-norte es su posible reconversión productiva para solventar la demanda de agua en la próxima década y media, lo cual significa una modificación en “los patrones de producción de la irrigación, considerando cultivos con menor demanda de agua y mayor productividad económica” (Herrera, 2012: 58). Para cumplir esa meta, resulta imperioso priorizar actividades productivas que hagan un uso racional de los recursos hídricos. En tal sentido, la minería a cielo abierto es incompatible. Sin embargo, de 2010 a la fecha la inclinación histórica del estado por la producción de alimentos mediante la agricultura y la ganadería tomó la dirección contraria. Si consideramos que en 1997 el aporte de actividades agropecuarias al PIB estatal era de 22.72%, tres lustros después, en 2012, éste era de 6.8%. Mientras tanto, la minería aportó durante el mismo periodo una tendencia a la alza; la participación en el PIB estatal se incrementó casi nueve veces: en 1997 su contribución era de 4.42% y en 2012 de 38.3% (Guzmán, 2016: 237).

Las tierras que originalmente se destinaban a la producción de alimentos dieron un giro hacia la minería. Zacatecas supo adaptarse a la globalización aunque los costos de ello comprometieran sus reservas hídricas y su capacidad productiva en áreas que podrían ser autosuficientes y autosustentables. Muy *ad hoc* con el escenario económico mundial, definido por el alza en los precios internacionales de los metales, sobre todo del oro y la plata, se optó por un rubro que anula más empleos a largo plazo de los que crea en el corto. La megaminería, al requerir inmensas extensiones de tierra, abre socavones gigantes —tan grandes como un estadio de fútbol— que remueven la capa superior del suelo, rica en materia orgánica, y levanta cerros artificiales con desechos de material rocoso sin valor económico, pero muy tóxicos, que inutilizan áreas dedicadas a la ganadería, la agricultura y la forestación.

El sector de servicios también se ve afectado por las mutaciones irreparables que impone la minería a cielo abierto en la naturaleza.

Pensemos en el turismo rústico o de aventura. ¿Qué atractivo tendría visitar un paisaje desolado y con elevados niveles de toxicidad? Las huellas ecológicas de esta actividad no son comparables con las del extractivismo: el turismo comunitario generaría en 30 años la mitad de los desechos que deja la minería en un día, mientras que el turismo empresarial, en el mismo lapso, produciría menos desechos que en un solo día de extracción metalúrgica (Guzmán, 2016: 235). Ecológica, rural, de playa o cultural, una política pública que enlace los tres niveles de gobierno para elevar aún más el turismo podría dejar una mayor derrama económica si se articula con otras actividades productivas dentro de las regiones, especialmente en aquellas donde la minería amenaza de forma latente sus ecosistemas y reservas naturales. Por último, las regalías que pagan las corporaciones extranjeras para extraer la riqueza del subsuelo no cubren, económica y administrativamente, los daños medioambientales que les heredan a los municipios.<sup>7</sup>

El tercer aspecto o secuela negativa de la megaminería es la alteración de la paz social, sea por la presencia del crimen organizado que extorsiona a los trabajadores de una mina, como se ha documentado en Guerrero y Michoacán (Hernández, 2017: 17), o por la desconfianza y la creciente irritación hacia los proyectos extractivos; de manera oficial, el Estado mexicano ya reconoce que éste es un foco de conflictos que pone en peligro la gobernabilidad en ciertas regiones del país. Al arrancar el periodo peñista, David Barkin Rappaport, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, registraba 52 “puntos de conflicto” entre comunidades indígenas y transnacionales que pretendían abrirse paso o

<sup>7</sup> “Si tomamos como referencia a las seis [principales] empresas mineras [asentadas en el país], lo que recibe el Estado mexicano representa el 0.518% de los casi 15 mil millones de pesos que obtienen en las utilidades brutas dichas compañías [...] Pero, ¿qué pasa con las comunidades en las que en sus terrenos se realiza la actividad extractiva? La situación que encontramos no dista mucho de lo que sucede en las arcas del Estado [...] las ganancias extraordinarias resultan ofensivas si las contrastamos con los recursos que reciben las poblaciones campesinas e indígenas que habitan y son dueñas de las tierras de donde se extraen los bienes naturales, aunque éstas deban asumir la destrucción de sus tierras de cultivo, el agotamiento de sus fuentes de agua, los daños a la salud de sus familias, la contaminación de sus suelos y los destrozos ambientales [...] Para ejemplificar esta contradicción, [ahí están] los casos de las minas de Peñasquito, en Zacatecas; Los Filos, en Guerrero, y Payback, en Chiapas” (Rodríguez, 2015: 110-111).

que ya estaban instaladas en sus regiones de origen para comenzar a explotar un yacimiento. El investigador afirmó que estas disputas afectan a los pueblos nativos “en forma desmedida” porque los relegan de los territorios que tradicionalmente han habitado. A mediados de sexenio, Claudio Garibay situaba en 95 el número de reyertas entre las corporaciones y los pueblos en pie de lucha (Rodríguez, 2015: 116). El punto nodal de los conflictos descansa, básicamente, en la forma mediante la cual se autorizan los trabajos extractivos. Para Mercedes Gayosso y Navarrete, abogada especialista en derechos de los pueblos autóctonos, cuando se autoriza la apertura de una mina “se minimiza la opinión de los pueblos, las consultas públicas se vuelven puro protocolo y finalmente [...] las decisiones están tomadas” (*La Jornada*, 17-XI-2012: 31). Nuevamente, si comparásemos la situación de México con la de Colombia, en el país hermano se ha podido aplicar el Convenio 169 de la OIT que obliga a la realización de un referéndum público entre las comunidades potencialmente damnificadas por un proyecto extractivo o de infraestructura.<sup>8</sup>

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación (Segob), acepta la condición conflictiva de la minería y su contribución objetiva al aumento de fricciones sociales por el territorio. Para ser exactos, en palabras de la Segob: “México es uno de los países de América Latina que presenta más problemas con mineras y con mayores conflictos sociales en las comunidades a causa del establecimiento de minas sin previa consulta a la población” (Segob, 2013: 132). Para reforzar sus afirmaciones, la aludida secretaría de Estado cita a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este organismo, dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), incluye a nuestro país en la clasificación de los cuatro primeros que:

[...] acumulan más conflictos socioambientales provocados por empresas mineras en cuanto a contaminación, restricción o escasez de agua, falta

<sup>8</sup> En 2012, los sectores indígenas y afrodescendientes pidieron la cancelación del nuevo código minero, pues éste, así lo consideraban, era perjudicial para sus territorios. La Ley 1832 de 2010 destacaba por la ausencia de un ordenamiento del territorio en términos ambientales. La Corte Constitucional mediante la sentencia C-366 de 2012 declaró inexecutable la citada legislación que reformaba el Código de Minas, en razón de que el texto del proyecto no fue consultado con las comunidades étnicas antes de pasar al Congreso de la República (Martínez y Peña, 2013: 27).

de consulta previa a las comunidades, disputas territoriales, desplazamiento de pueblos originarios, cambios de uso de suelo, violaciones de derechos humanos e incumplimiento de políticas de responsabilidad social corporativa, pero también por la repartición de rentas e ingresos tributarios provenientes de las actividades mineras (Segob, 2013: 132).

La ONU confirma este análisis en el que aparece, otra vez, el origen de las dificultades:

[...] los conflictos entre pueblos originarios y mineras en América Latina se han incrementado en los últimos años debido a la frecuente falta de respeto a los derechos de consulta y al territorio de las etnias, lo que lejos de facilitar un modelo de gobernanza y respeto entre gobiernos y pueblos indígenas ha facilitado los conflictos. La relatoría especial de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas ha manifestado también que el relativo escaso avance del reconocimiento a los derechos de la tierra de las etnias originarias se debe en buena medida a la presión de las industrias extractivas, ya que, incluso cuando hay demarcación de los territorios indígenas, a menudo existe esa presión de las mineras porque no hay suficiente integración de las regulaciones de las industrias extractivas con las regulaciones para proteger los derechos de los indígenas (Segob, 2013: 132).

Aunque esta observación se refiere al conjunto de los países latinoamericanos, al mismo tiempo nos habla de la situación mexicana, donde el consumo de agua potable para la obtención de minerales, la contaminación de mantos freáticos, la inutilización de tierras para su aprovechamiento agroalimentario, la aparición de anomalías en la salud y el uso intensivo de explosivos que producen grietas y otros daños en casas particulares, caminos e infraestructura, también es causa de descontento y, por ende, de ingobernabilidad. Ante lo que constituye un despojo, legal o fáctico —dependiendo del caso—, muchas comunidades indígenas y pueblos rurales han decidido organizarse para impedir la instalación de minas a cielo abierto. En algunos casos —véase la prensa o invéstiguese bien en la red—, este malestar se ha traducido en connatos de violencia. La confrontación es más aguda en el sur-sureste del país, ahí predominan actividades agropecuarias

y formas de organización comunal donde los antecedentes de explotación minera habían sido marginales (Rodríguez, 2015: 115-116).

En relación con los peligros que encierra la megaminería, especialmente en los giros violentos en la gobernabilidad de una región y la cohesión social de la misma, hay un punto que merece nuestra atención, pues aclara por qué debe incluirse la prohibición expresa de todo proyecto extractivo en ANP. Nos referimos a la relación entre los pueblos indígenas y la naturaleza. Tanto en las comunidades rurales como en los municipios de marcada composición étnica se concentra gran parte de los recursos naturales, incluidos, por supuesto, los de origen mineral. Se trata de 10'224,612 hectáreas y 1,944 núcleos agrarios que abarcan 62.04% de la tierra ejidal y comunal, y 21.48% de los núcleos agrarios. Los ejidos y pueblos rurales con bosques bajo su resguardo coinciden con el territorio que ocupan 24 pueblos indígenas de México. Gran parte de estos activos forestales se hallan en zonas ecológicas templadas-húmedas (1.27%) y subhúmedas (34%), seguida por las superficies ubicadas en zonas tropicales húmedas (18.67%) y subhúmedas (13.55%) y, al final, por municipios multi-zonales (28%). Sólo una pequeñísima parte (3.77%) de los bosques ejidales y de comunidades indígenas se ubica en municipios de zonas áridas y semiáridas. Estos datos cuadran con otro igual de importante sobre las partes del mapa nacional habitadas por los pueblos originarios: 80% de la población indígena vive en tres clases de zonas ecológicas: templada subhúmeda (33.9%), tropical húmeda (30%) y tropical subhúmeda (21.7%). La estadística oficial reconoce que los indígenas residen en 72% del territorio nacional considerado área forestal (López, 2017: 248).

Algunos especialistas calculan que en los territorios con población indígena hay 45 tipos de vegetación y más de 50% de las selvas medianas caducifolias, perennifolias, medianas subcaducifolias y bosques mesófilos de montaña. La porción territorial de estos ecosistemas que se destina a labores pecuarias y agrícolas equivale a 11.3 y 12.2%, respectivamente; 76% de las zonas indígenas alberga una superficie vegetal en excelente estado de conservación. La flora hallada en ellas es clave porque tiene un potencial invaluable en la recolección de carbono y ayuda a la captación fluvial en un estimado anual de

364,387.47 mm<sup>3</sup> de agua, la cual sirve para recargar a los mismos ecosistemas y abastecer a la sociedad (López, 2017: 249).

Francisco López Bárcenas, investigador, funcionario público y acucioso denunciante de la minería a cielo abierto, subraya que en estas áreas se recolecta “el agua para la mayoría de las presas que en el norte del país forman los distritos de riego de la agricultura de alto rendimiento y de sistemas importantes para la generación de electricidad”. Es más, hasta la propia capital es abastecida, parcial o totalmente, por las comunidades indígenas. Para terminar de comprender la importante relación entre las ANP y los pueblos autóctonos, añádase que 40% de los territorios habitados por éstos forma parte de alguna de las Regiones Terrestres Prioritarias para la Conservación de la Biodiversidad (López, 2017: 250). En otras palabras: las comunidades campesinas y las etnias mexicanas desempeñan un papel poco estimado pero determinante en la conservación de la biodiversidad. Excluir de las ANP a la minería y elevar las sanciones cuando las empresas del ramo cometan un daño sobre algún activo natural no sólo es perfeccionar los marcos legales y las acciones institucionales en materia ambiental sino el medio para conservar las herramientas naturales que nos serán de gran ayuda en la lucha contra el cambio climático. De no hacerlo, estaríamos garantizándonos desquiciantes escenarios de ingobernabilidad en las próximas décadas. La falta de agua es uno de ellos.

México sufre una presión avasalladora sobre sus recursos. La minería es un nicho extractivo que satisface la demanda internacional de materias primas. Sin embargo, la derrama temporal que deja en los países periféricos no compensa la pérdida irreversible de sus activos naturales. Como el *fracking*, la megaminería no es viable en ningún sentido. Tampoco es rentable si pensamos en el costo de sanear y administrar los tremendos daños que infringe al medio ambiente; es el caso de las escombreras o el envenenamiento de ríos. Si ponemos sobre la balanza la megadiversidad que caracteriza a nuestro país, ésta constituye un escudo para amortiguar el cambio climático; su cuidado es primordial para recargar la biocapacidad de los ecosistemas.

Si se integrasen como justificaciones extras a las que ya tiene la LGB los criterios arriba mencionados, el Estado mexicano reafirmaría



su compromiso con el medio ambiente gracias a una mayor certeza jurídica en la protección de las ANP. Si la Segob es consciente de la intranquilidad social que provocan los proyectos de megaminería entre las comunidades rurales por las amenazas ecológicas que penden sobre ellas, sería deseable un esfuerzo interinstitucional que no sólo monitoree sino desarticule con acuerdos de inclusión política posibles escenarios de inestabilidad social por la destrucción de las reservas y patrimonios naturales. Por otra parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas dejan pendiente un soporte legal para desarrollar una política pública que premie el trabajo de las comunidades autóctonas en la conservación y defensa de los ecosistemas donde viven (López, 2017: 250).

Históricamente, las poblaciones rurales y los pueblos nativos han cuidado de sus regiones a partir de conocimientos ancestrales que son amigables con el medio ambiente en el aprovechamiento de tierras y floresta. Una enmienda jurídica que aclare la proscripción de la minería en ANP debe sintonizarse con una política de Estado que resguarde nuestros activos naturales con la participación democrática y la dignificación económica de nuestro crisol étnico. Recordemos el señalamiento de Naciones Unidas sobre la exclusión de los pueblos originarios en las decisiones administrativas que atañen a los territorios que residen y su influencia en el desencadenamiento de episodios y connatos de descontento social. La Semarnat está en la obligación de actuar con otras instancias para limitar los daños del extractivismo. Pensando en la carrera contra el tiempo que apura el combate al cambio climático, se trata de una tarea urgente y a la vez compleja porque requiere de una mudanza hacia otro modelo de desarrollo que relacione el funcionamiento de la economía con la sustentabilidad de los recursos y la protección efectiva de la naturaleza.

### **Consideraciones finales**

Desde la primera versión del Informe Meadows en 1972, cuando un grupo de especialistas puso de relieve la preocupación neomalthu-

siana sobre la incompatibilidad que habría entre el aumento de la población y la demanda de recursos, empezó a tomarse más en serio la discusión de los límites que le impone la naturaleza al movimiento ascendente de la industria y los alcances de la sociedad de consumo. Que los países latinoamericanos apuesten por el extractivismo como motor del crecimiento sin pensar en las realidades que vienen manifestándose desde hace algunos años —y que son poco esperanzadoras— es una política suicida cuyos resultados sufrirán las próximas generaciones. No es alarmismo sino una deducción lógica basada en datos objetivos: el crecimiento de la economía no puede ser eterno si los recursos son finitos. Los escenarios que desde ahora presenta el siglo XXI nos apuran a cambiar los paradigmas sobre los cuales hemos pensado la economía y la relación con la naturaleza desde la Revolución Industrial. A través de la pérdida de biodiversidad y la alteración del clima por la reducción y desaparición de extensiones forestales, la megaminería metálica y carbonífera es un capítulo de la globalización económica que agrava el difícil equilibrio entre ambas esferas, pues anula de forma irreversible la disponibilidad de agua, tierra, alimentos y bosques.

Anexar una declaración que salvaguarde expresamente las ANP en la LGB robustecería las facultades del Estado mexicano para proteger el patrimonio natural de la nación. Este último está bajo presión constante de las fuerzas económicas que, ávidas de aumentar sus beneficios privados, han demostrado no tener reparos éticos sobre las consecuencias mediatas, inmediatas y retardadas que se presentan en la enajenación irresponsable del medio ambiente. Como acabamos de ver párrafos atrás, de facto, las reservas y parques naturales ya estaban siendo amenazados por las actividades relacionadas con la minería. A pesar de que ciertos lugares cuentan con la declaratoria oficial, prácticamente se encuentran en una indefensión jurídica.

El extractivismo es una rama del sector primario tremendamente negativa para la salud del planeta, pues aparte de comprometer recursos hídricos y energéticos en cantidades que lindan en lo inconmensurable, también contribuye al calentamiento global. No sólo sería acertada sino urgente una enmienda legal que garantice la exclusión

de la megaminería en ANP, así como una estrategia para hacer efectiva esa proscripción. Los marcos legales, la administración pública, los estilos de vida y la economía misma deben reflejar el compromiso civilizatorio de hacer sustentable nuestro hábitat. No basta con una prohibición explícita en la ley, es requisito ineludible que la sociedad asuma sus compromisos y que el Estado haga lo que esté institucionalmente a su alcance para cumplir con dicho objetivo. No sólo hablamos del compromiso moral de legarle a las próximas generaciones un país habitable; se trata de la sobrevivencia a mediano y largo plazos.

Sería deseable y provechoso para el país que las políticas públicas concurren en la conservación, ampliación y vinculación entre desarrollo regional, metas de sustentabilidad y protección de las ANP. Hay una diferencia abismal entre la explotación extractiva de la naturaleza y el aprovechamiento inteligente de sus recursos. Un ejemplo práctico de los trabajos intersectoriales de la administración pública en aras de aprovechar y cuidar la megadiversidad de los ecosistemas que tenemos en México serían los circuitos del turismo alternativo. Por otra parte, aun si se lograra añadir la protección de áreas silvestres en la LGB, sería más que necesario un trabajo permanente de monitoreo, pues no basta con anexar una cláusula que prohíba la minería o cualquier otra maniobra dañina para el medio ambiente. Si en Colombia y España las autoridades deben lidiar con las corporaciones que invaden y amenazan las ANP, a pesar de los candados legales que dejan fuera toda incursión económica dentro de ellas, en México, dada la debilidad de sus instituciones para aplicar con firmeza la ley, con mayor razón podríamos enfrentar un escenario similar. Claro, sería peor que no se corrigiera semejante omisión en una ley que presume estar a la vanguardia.

## Referencias

- Armendáriz-Villegas, E. J. y Ortega Rubio, A. (2015). Concesiones mineras en áreas naturales protegidas en México. *La Jornada Ecológica*, supl. de *La Jornada*, número especial, agosto-septiembre.
- Banchón, M. (2015). COP21: minería y cambio climático en América Latina. *Deutsche Welle*, 9 de diciembre. Recuperado el 5 de julio de

- 2017 de <https://www.dw.com/es/cop21-miner%C3%ADa-y-cambio-clim%C3%A1tico-en-am%C3%A9rica-latina/a-18908343>
- Campillo, A. (2001). *Variaciones de la vida humana*. Madrid: Akal.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. Lima: Organización de Estados Americanos.
- Correa Valero, D. M. (2015). *Transnacionalidad y minería en las áreas protegidas de Colombia*. Tesis. España: Universidad de Alicante.
- Du Saussay, C. (1980). *Legislación sobre fauna, caza y áreas protegidas en algunos países europeos*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Estrada, A. (2010). Evolución histórica de la protección de los espacios naturales. *Encuentros de la Biología*, 3.
- Gudynas, E. (2004). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. 5a ed. revisada. Montevideo: Coscoraba.
- Guzmán López, F. (2016). *Economía política del despojo territorial. Megaminería a cielo abierto en Zacatecas bajo el capital global*. Tesis. México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Hernández Navarro, L. (2017). Minería, narco y comunidades indígenas. *La Jornada*, 9 de mayo.
- Herrera Toledo, C. (2012). *Análisis del uso y manejo de los recursos hídricos en el estado de Zacatecas*. Washington: Banco Mundial.
- López Bárcenas, F. (2017). *La vida o el mineral. Los ciclos del despojo minero en México*. México: Akal.
- Lust, J. (2015). Perú: el capital minero y la resistencia social. En H. Veltmeyer y J. Petras (coords.), *El neoextractivismo*. México: Crítica.
- Martínez, M. y Peña, J. (2013). *La normativa minera en Colombia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Mayor Zaragoza, F. (2009). Los límites del crecimiento. *Temas para el Debate*, (181), diciembre.
- México en la globalización (1996). *Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Monge, C., Patzy, F. y Viale, C. (2013). *Minería, energía, agua y cambio climático en América Latina*. Fundación Heinrich Boll Stiftung.

- Rodríguez Darias, A. J. (2007). Desarrollo, gestión de áreas protegidas y población local. El Parque Rural de Anaga (Tenerfie, España). *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 5(1).
- Rodríguez Wallenius, C. (2015). *Geopolítica del desarrollo local. Campesinos, empresas y gobiernos en la disputa por territorios y bienes naturales en el México rural*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Itaca.
- Saavedra Contreras, K. A. (2012). *La regulación de los espacios naturales en el derecho español y peruano*. Tesis. España: Universidad de Salamanca.
- Sankey, K. (2015). Colombia: El boom minero: ¿catalizador del desarrollo o de la resistencia? En H. Veltmeyer y J. Petras (coords.), *El neoextractivismo*. México: Crítica.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2013). *Estudio de la minería en México: un análisis comparado con Canadá*, México: Autor.
- Slack, K. (2009). *Conflictos mineros en el Perú: Condición crítica*. Washington: OXFAM.
- Suárez Engativá, D. C. (2015). *Efectos jurídicos de prohibir minería en ecosistemas de páramo con títulos mineros preexistentes*. Tesis. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Tellería, J. L. (2013). Pérdida de biodiversidad. En B. Muñoz Araujo y P. Refoyo Román (eds.), *Pérdida de biodiversidad. Responsabilidad y soluciones*. Madrid: Real Sociedad Española de Historia Natural.
- World Wildlife Fund (2016). *Planeta vivo. Informe 2016. Riesgos y resiliencia en una nueva era*. WWF.
- Zapiain Aizpuru, M. (2010). Crónica de una muerte anunciada. Una revisión de *Los límites del crecimiento*. *Boletín CF/S*, (46), diciembre.

## Hemerografía

- El País* (edición internacional).
- Gaceta del Senado* (México).
- La Jornada* (México).
- Milenio* (México).
- Página/12* (Buenos Aires).

## Internet

El gigante de la minería BHP Billiton reconoce el cambio climático y renuncia al carbón (23 de diciembre de 2017), *The New York Times en Español*. Recuperado el 5 de enero de 2018 de <https://www.nytimes.com/es/2017/12/23/el-gigante-de-la-mineria-bhp-billiton-reconoce-el-cambio-climatico-y-renuncia-al-carbon/>

La UE condena a España por permitir minas a cielo abierto en áreas protegidas (25 de noviembre de 2011), *El Escarabjo Verde*. Recuperado el 10 de febrero de 2018 de <://blog.rtve.es/escarabajoverde/2011/11/la-ue-condena-a-esp%C3%B1a-por-permitir-minas-a-cielo-abierto-en-%C3%A1reas-protegidas-.html>

La olla podrida de Ingeominas (6 de abril de 2011), *Semana*. Recuperado el 20 de junio de 2018 de <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-olla-podrida-ingeominas/240874-3>

Las minas de cielo abierto de Laciana, declaradas ilegales (24 de abril de 2012), *Diagonal*. Recuperado el 5 de julio de 2017 de <https://www.diagonalperiodico.net/global/minas-cielo-abierto-laciana-declaradas-ilegales.html>

Qué países europeos tienen más áreas naturales (24 de abril de 2017), *El Boletín*. Recuperado el 8 de mayo de 2017 de <https://www.elboletin.com/noticia/148272/economia/que-paises-europeos-tienen-mas-areas-naturales-protegidas.html>

# Pluralismo jurídico y participación democrática en México: entre el control de la diversidad y la ilusión de la igualdad

*José Israel Herrera\**

*Resumen:* El artículo diserta sobre la admisión del pluralismo jurídico en México y la manera en que las instituciones políticas han admitido o negado este concepto en México. Se presenta el concepto de *pluralismo jurídico* como un discurso más de tipo legal y de igualdad política de tipo artificial y controlada por el Estado, que como una institución que opere bajo las condiciones y opciones reales de lo que el pluralismo en realidad es. Se hace un análisis de la forma en la que el pluralismo ha sido entendido y admitido en la legislación mexicana y en la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, se presenta un análisis del pluralismo y su relación paradigmática con la democracia en la que el mismo pareciera ser un elemento para evitar antes que un elemento a promover.

*Palabras clave:* pluralismo jurídico, democracia, diversidad, igualdad, ilusión.

## **Legal pluralism and democratic participation in Mexico: between the control of diversity and the illusion of equality**

*Abstract:* In this article it is discussed the admission of legal pluralism in Mexico and the way in which political institutions have admitted or denied this concept in Mexico. The concept of legal pluralism as one discourse of legal and political equality of type artificial and controlled by the State, which as an institution operating under real options and the conditions of what pluralism is presented. An analysis of the way in which pluralism has been understood and accepted in Mexican legislation and in the performance of the Supreme Court of Justice

\* José Israel Herrera, Universidad Autónoma de Campeche, México. Correo electrónico: jiherrer@uacam.mx

of Mexico is made. Also, is an analysis of the relationship of pluralism and its paradigmatic relationship with democracy that pluralism seems to be an element to prevent rather than an element to promote.

*Keywords:* legal pluralism, democracy, diversity, equality, illusion.

## **Introducción**

En los últimos años el término *pluralismo jurídico* se ha escuchado con mayor frecuencia tanto en el país como en el resto del mundo.

Los procesos de descolonización experimentados por Europa entre los años de 1950 y 1960, el decenio internacional de los pueblos indígenas y sus movimientos sociales de reivindicación, las recomposiciones políticas en África, así como el fortalecimiento de sus sistemas de gobierno, la primavera árabe y el choque de civilizaciones, han ocasionado que escuchemos voces, veamos movimientos, así como solicitudes que retan al Estado en su estructura misma.

Los procesos mencionados nos muestran la presencia de Estados plurales, y de sistemas normativos contenidos dentro de las fronteras de los mismos, cuyo reconocimiento y análisis se ha convertido en un reto en estos años en todos los aspectos.

## **¿Qué es el pluralismo jurídico?**

Desde el año de 1992 México se ha definido como una nación única e indivisible con una composición pluricultural. Previamente a ello, las menciones a la igualdad, la equidad o cualquier otro sinónimo tanto en la legislación como en la política pública estaban prácticamente ausentes.

Las razones de esta reforma se encuentran en la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificados por México en 1989; asimismo, se identifican presiones externas para la aprobación y ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, así como la preparación de la legislación mexicana como requisitos para



la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que establecía principios relacionados con derechos humanos como requisitos adicionales para la firma. También “la aprobación de los ‘Acuerdos de San Andrés’ y la posterior aprobación de lo que se denominó la ‘Ley Indígena’” (Krotz, 2001: 2-3).

Todas estas reformas, políticas y legislativas, nos hablan de un proceso de reconocimiento como plurales, pero en el que no se sabe qué tan plurales podemos ser o deberíamos ser.

Sobre el pluralismo jurídico Bobbio (2005) señala que

[...] el Estado no es el único centro productor de normas jurídicas sino también el producido por los grupos sociales diferentes al Estado, siempre y cuando: determinen sus fines propios, establezcan los medios para llegar a esos fines, distribuyan funciones específicas de los individuos que componen el grupo para que cada uno colabore, a través de los medios previstos, para el logro del fin y que tengan diferente cultura (Bobbio, 2005: 2-3).

Entonces, el pluralismo jurídico es la coexistencia dentro de un Estado de diversos conjuntos de normas jurídicas positivas en un plano de igualdad, respeto y coordinación. Es la coexistencia de dos o más órdenes jurídicos en un mismo ámbito de tiempo y de espacio.

André Hoekema (2002) divide al pluralismo jurídico formal como de tipo igualitario o de tipo unitario. Según él,

[...] el pluralismo jurídico de tipo unitario mantiene una relación de subordinación entre el Estado con su derecho nacional y el de otros sistemas, por lo que la coexistencia de dos o más sistemas de derecho en su sentido social ha sido reconocida por el derecho estatal, incluso en la misma Constitución, pero el derecho oficial se reserva la facultad de determinar unilateralmente la legitimidad y el ámbito de aplicación de los demás sistemas de derecho reconocidos<sup>1</sup> (Hoekema, 2002: 70).

<sup>1</sup> Los textos de Galli sondan esta perturbación creciente y hallan una “contestación rabiosa”, pasiva y apática, unida a la aceptación resignada de que no hay alternativas a la democracia. El problema de un descontento semejante es su falta de productividad: la desafección y extrañeza respecto de la democracia se vuelven constantes, sin que surjan

El pluralismo jurídico formal igualitario “reconoce la existencia de comunidades distintas de índole étnica dentro de la sociedad nacional que como tal tienen el derecho de desarrollar su propio sistema de instituciones, entre otros su derecho propio, como una parte diferente, pero de igual valor al orden político-legal del país” (Hoeckema, 2002: 70).

El pluralismo jurídico implica un reto para el Estado, algunos de éstos han respondido mediante principios como el de “acomodación razonable”, planteado en Europa en países más de corte liberal, como Alemania, Holanda y los países nórdicos, que plantean la posibilidad de coexistencia de los grupos que soliciten y vivan en esta sociedad o sociedades.

Esta doctrina *reasonable accomodation* aparece por primera vez en la jurisprudencia norteamericana en el caso Sherbert (1963), como una regla interpretativa de la Primera Enmienda constitucional que, como es bien sabido, se expresa en dos cláusulas: *a) establishment clause*: prohibición de implantar una religión oficial en la Unión; y *b) free exercise clause*: libre ejercicio de la libertad religiosa y otras libertades fundamentales. Se propone como una vía para resolver conflictos entre leyes estatales (o normativas empresariales) y derechos fundamentales originados por demandas de ciudadanos o instituciones que entienden vulnerada su libertad religiosa y/o de conciencia en el ámbito laboral (Diez, 2016).

De hecho, este principio, llevado a un nivel más alto, se puede denominar un *principio de máxima acomodación*, en el que es posible este acomodo al ser la igualdad un principio general y la existencia de la diversidad una movilidad constante, siendo la legislación un producto que, lejos de impedirle, promueva la existencia de sociedades diversas y plurales en condiciones de igualdad.

---

otras posibilidades disparadas por el nuevo estado de cosas. Este descontento implica un inconformismo respecto de la democracia que es simultáneamente conformista, ya que se resigna a la necesidad al mismo tiempo que reniega de ella. Galli utiliza una imagen para exponer la fuente de ese malestar: la democracia contemporánea se asemeja a un supermercado de derechos en el que se descubriera que las mercancías (los derechos) no están sustituidas por consignas que sin embargo las anuncian y las proclaman ya presentes, de allí se deriva una anomia que se vuelve una disposición cada vez más aguda de adecuación de los ciudadanos bajo la forma de la resignación (Rossi, 2014).

## El conflicto del pluralismo jurídico con el Estado

De acuerdo con Norberto Bobbio (1986), el pluralismo nace del derecho de asociación: este es el punto.

La sociedad pluralista nace del hecho que se forman poco a poco en una sociedad democrática grupos de interés, sindicatos, partidos que aprovechan el derecho de asociación para acoger a personas que tienen los mismos intereses (sindicatos) o las mismas ideas o ideologías (partidos) y que después terminan por transformarse en los verdaderos sujetos políticos de una sociedad democrática. En una sociedad avanzada son más sujetos políticos estos organismos, que son justamente asociaciones espontáneas y convencionales, que los sujetos aislados. Esto es, los individuos para contar políticamente deben pasar a través de estos grupos. En otras palabras, cuando se habla de democracia pluralista, se habla no tanto de democracia de muchos individuos: se habla de una democracia de muchos grupos (Bobbio, 1986).

La existencia de una diversidad en el Estado, cualquiera que sea su expresión, o para el caso que nos ocupa de diferentes sistemas plurales, es una idea que causa un conflicto en la forma en que se plantea. Esta puede ser admitida, admitida parcialmente o rechazada, entre otras posibilidades.

El pluralismo puede ser visto como un enemigo de la estabilidad del Estado. Schmitt, por ejemplo, designa con el término *homogeneidad* ese carácter sustancial de la identidad democrática. Si la democracia es esta capacidad de agrupar y defender una forma de vida ligada a una identidad sustancial, aquellos que sean heterogéneos y no formen parte de ella, serán considerados enemigos (Rossi, 2014), a lo que sumaría yo traidores, minorías, populistas, o catalogados dentro de alguna categoría que signifique peligro o discordancia con el Estado.

El miedo a una *balcanización* o desmembración del Estado mexicano ha estado presente en las discusiones sobre la admisión y reconocimiento a derechos territoriales a los pueblos y grupos indígenas del país. De ahí que haya influido ampliamente en el reconocimiento de ciertos derechos territoriales o bien incluso en la limitación de los

grupos que pueden seleccionar autoridades bajo sistemas tradicionales.

Aquí vale la pena recordar a Bobbio cuando nos indica que la democracia debe perseguir dos ideales: la libertad y la igualdad. Los valores últimos —afirma Bobbio— en los cuales se inspira la democracia, con base en los cuales distinguimos a los gobiernos democráticos de los que no lo son, son la libertad y la igualdad. De hecho, ambos principios no son, para Bobbio, un punto de partida, sino una meta por alcanzar, frente a la cual la democracia —la democracia ideal, se entiende— no es sino un mecanismo, un proceso, un medio para poder acercarse. Dice Bobbio acercarse y no alcanzarla por una razón precisa: porque la plena realización de ambos principios, de manera simultánea, es imposible. Se trata de principios que sólo en su medianía, en su recíproca atenuación, son compatibles; si se lleva alguno de ellos a sus últimas consecuencias, entonces éste implicará la negación del otro. En este sentido, Bobbio es contundente: una sociedad en la cual sean protegidas todas las libertades, incluida la libertad económica, es una sociedad profundamente desigual, a pesar de lo que digan los sostenedores del libre mercado. Pero al mismo tiempo, una sociedad en la cual el gobierno adopta medidas de justicia distributiva al grado de volver a los ciudadanos no sólo iguales desde un punto de vista formal, frente a las leyes, como suele decirse, sino también sustancialmente, está obligada a limitar muchas libertades (Córdoba, 2006: 56-57).

La diversidad entonces se convierte en un asunto que el Estado tiene que resolver. El control que éste ejerce de manera fáctica sobre los grupos implicaría cambios políticos y legales profundos que cimbrarían las relaciones de poder económicas con resultados de afectación a los propios grupos de poder. Postura que Galli (2013) deja entrever cuando señala que “la neutralización provocada por la soberanía, que caracteriza al Estado moderno, esconde en su núcleo más íntimo a la antipolítica: en ella aparece la utopía de un orden unitario carente de política, esto es, que habría cancelado el poder, las partes” (Galli, 2013).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Los textos de Galli sondan esta perturbación creciente y hallan una “contestación rabiosa”, pasiva y apática, unida a la aceptación resignada de que no hay alternativas a

De hecho, hay un paradigma que se puede ver no sólo en la teoría de Galli, sino de otros autores consistente en que, si tomamos en cuenta que hay una utopía de un orden unitario carente de política, implicaría dentro de una de las posibilidades la cancelación misma del pluralismo jurídico al cancelarse las partes. Esto significa que una de sus posibilidades podría ser el tender hacia la cancelación del derecho a la diferencia. Esto implicaría que la política carecería del “polis”, y pasaría de ser una política plural o del grupo a un solo pensamiento o una “atómica” del átomo o unidad o de un “Individuus”.

La idea de la participación plural por parte de Bobbio, Habermas o Galli, entre muchos otros, no resuelve tampoco el dilema del reconocimiento. El proceso de decisión y participación son perfectos. Incluso la aplicación de una tercera vía habermasiana es posible, ya que exige de forma obligatoria una participación política plural y amplia. Pero ninguna resuelve de forma efectiva la pregunta de ¿cómo esas partes llegan a serlo?

No hay problema con el individuo *per se*. El individuo es la esencia de la democracia. Galli (2013) señala que no es el grupo el que inicia el proceso sino el individuo. Actualmente basta sólo el ser para poder participar en la democracia. Esto refleja un problema de la democracia y la teoría política que consiste en el conocer qué grupos son admitidos para participar en ella, cuáles son los requisitos procedimentales que se exigen, si es que hay una vía formal, y cuáles grupos no son reconocidos.

Constitucionalmente hablando, hemos incorporado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos derechos para la participación política de los grupos indígenas. Pero no estamos seguros de

---

la democracia. El problema de un descontento semejante es su falta de productividad: la desafección y extrañeza respecto de la democracia se vuelven constantes, sin que surjan otras posibilidades disparadas por el nuevo estado de cosas. Este descontento implica un inconformismo respecto de la democracia que es simultáneamente conformista, ya que se resigna a la necesidad al mismo tiempo que reniega de ella. Galli utiliza una imagen para exponer la fuente de ese malestar: la democracia contemporánea se asemeja a un supermercado de derechos en el que se descubriera que las mercancías (los derechos) no están, sustituidas por consignas que sin embargo las anuncian y las proclaman ya presentes, de allí se deriva una anomia que se vuelve una disposición cada vez más aguda de adecuación de los ciudadanos bajo la forma de la resignación (Rossi, 2014).

cuántos grupos indígenas son, ni si todos los grupos ya están reconocidos. Un dato de esto consiste en que en la década de 1990 se hablaba de 50 etnias. A inicios del siglo XXI se hablaba de 62, y actualmente se habla de 67.

Descubrimos una diversidad lingüística al crear el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (DOF, 13/03/2003), por ejemplo. Pero quedan a un lado los derechos de grandes grupos que son más extensos en el país, como los menonitas, o los asentamientos que se encuentran en Campeche provenientes de los campos de refugiados de Guatemala. Somos zona de paso de decenas de miles de indocumentados, muchos de los cuales se quedan a vivir en el país, algunos desde más de medio siglo, y no conocemos el número exacto de etnias que hay en el país. No puedo participar como colonia menonita y gobernarme en usos y costumbres porque no tengo el reconocimiento formal de una autoridad estatal. Es más, ni siquiera tengo el estatus de comunidad. Nuestro problema no es, por tanto, una cuestión menor.

### **La democracia y el peligro de lo plural**

Para Norberto Bobbio hablar de democracia, en singular, nos remite necesariamente al plano de las ideas. Pensar en un único concepto homogéneo de democracia, automáticamente nos distancia de manera forzosa del mundo de la política real. Los diversos regímenes políticos que podemos observar en la realidad y a los cuales nos referimos cotidianamente al hablar de democracias (aquí sí en plural), nos muestran, luego de un breve análisis, una serie de diferencias mayores o menores que los distinguen entre sí, a pesar de que utilizamos un mismo calificativo, el de sistemas democráticos o el de formas de gobierno democráticas, cuando pensamos en ellos. En efecto, para Bobbio hablar de democracia en general y sin distinciones, es un error. Ello es así porque no se toma en cuenta la diferencia que hay entre lo que un gobierno democrático debería ser y lo que es; entre el ideal democrático y la democracia real o realizada. Así, podemos decir, en primera instancia, que la democracia en el plano ideal, es decir, lo que esa forma de gobierno debería ser conceptualmente hablando, implica

una definición normativa o prescriptiva de la misma; mientras que hablar de democracia (o mejor dicho, de democracias) en el plano real, es decir, lo que esa forma de gobierno es, conlleva una definición descriptiva. Lo anterior no implica, de ninguna manera, que ambos planos de la democracia, la ideal y la real, estén desvinculados; al contrario, media entre ellos un vínculo que podríamos llamar de aproximación, en la medida en que la segunda (o las segundas) aspira a ser o a acercarse a la primera, a lo que debería ser (Córdoba, 2006).

Sin embargo, Bobbio (1986) no nos deja expuestos y propone una definición mínima de democracia para su entendimiento, al señalar que ésta es “un conjunto de reglas que establecen que todos deben tomar parte en la decisión y la decisión debe ser tomada naturalmente después de un debate, por unanimidad o por mayoría”; esta idea nos deja entrever que la libertad de entrada es un concepto peligroso para la existencia del Estado mismo, o bien, se vive bajo un esquema de libertad, pero bajo los principios reconocidos por ese Estado como tales (Bobbio, 1986).

Para Giovanni Sartori la democracia es desde siempre y ante todo una forma de Estado y de gobierno, y esa sigue siendo la acepción primaria del término; en ese sentido, es un mecanismo de toma de decisiones públicas vinculantes y susceptibles de ser impuestas mediante la coacción del Estado (Sahuí, 2016: 276-277).

No me refiero en este punto a lo que Galli denominaba un “callejón sin salida” derivado de la “complejidad de la democracia”, de modo que las múltiples posibilidades escondidas en sus pliegues problematicen la necesidad que hoy impera: la persecución de un nosotros inventado, una pseudo-comunidad en busca de una política igualitaria; el populismo se vuelve instrumento de una política que en realidad es aún más distante del pueblo de lo que lo era la política tradicional, es decir, por qué no aceptar que en ambos casos nos encontramos con un pueblo imaginario y mítico cuya función movilizadora tiene lugar en ambos contextos y con un valor antiinstitucional análogo (Rossi, 2014).

La libertad, la igualdad, lo plural y diferente son conceptos adaptados a cada circunstancia. Esto nos lleva a reconocer que la diferencia se legisla bajo la figura de igualdad o la de diferencia *per se*. En térmi-

nos de Estado, el pluralismo jurídico ha tenido que ser un elemento que inicia estando alejado de las políticas del Estado y su admisión es más un triunfo de los sectores que buscan un espacio de participación o de reconocimiento, entre otros.

Lo plural puede ser visto como lo llamaba Dahl, como una poliárquía. En sentido etimológico, significa "muchos gobernantes" y, por tanto, se opone a oligarquía. En la ciencia política contemporánea el término tiene un uso más frecuente y aceptado que remite esencialmente al politólogo norteamericano Robert Dahl, autor de una teoría empírica de la democracia que se enmarca dentro de las corrientes pluralistas.

Posteriormente, Dahl publica *A preface to democratic theory* (1956), texto en el que se plantea el primer esbozo con los rasgos que caracterizan la democracia poliárquica. Esta obra marca un hito en los estudios de ciencia política, ya que supone la introducción metodológica y afirmación posterior. Su visión sobre la naturaleza y el funcionamiento de las democracias occidentales plasmada en su teoría de la poliarquía siguen siendo referencia imprescindible, rompiendo con los principales planteamientos y concepciones clásicas sobre la democracia hechas hasta ese momento. Se trata de superar las rigideces formalistas de la teoría madisoniana, definida esencialmente por la maximización del objetivo que persigue, esto es, la creación de un orden republicano basado en pesos y contrapesos constitucionales, para encarar con realismo el planteamiento sobre la democracia. De otra parte, se sustituye la idea clásica de soberanía popular por la existencia de múltiples minorías en pugna (Casado, 2006).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La poliarquía es un sistema creado en el siglo xx, aunque algunas de las instituciones que la definen aparecieron en el siglo xix en un pequeño número de países. Después de todo, sólo una minoría de los países de la Tierra están regidos actualmente por poliarquías. En *Poliarchy. Participation and opposition* (1971) oponía el concepto de *hegemonía* al de *poliarquía*, e identificaba la democratización con al menos dos dimensiones: el debate público y el derecho a participar. En su última reelaboración teórica, *Democracy and its critics* (1989), Dahl apunta cuáles son las instituciones que deben estar presentes de una manera efectiva para que un orden político pueda ser clasificado como poliárquico: 1. Cargos electivos para el control de las decisiones políticas; 2. Elecciones libres, periódicas e imparciales; 3. Sufragio inclusivo; 4. Derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno; 5. Libertad de expresión; 6. Existencia y protección por ley de



Ahora bien, esta organización plural de Dahl nos muestra la existencia de una pluralidad que se encuentra funcionando en una forma armónica y en la que se encuentran actores plenamente identificados.

La teoría de la democracia ha tenido que lidiar con el tema de lo plural, debido a que la pluralidad también se refleja por la existencia de un grupo de individuos que no son reconocidos como actores válidos o no han logrado este reconocimiento, aun solicitándolo, o bien que han sido ignorados precisamente por ser minorías o ser discriminados.

La democracia en términos de actores y de su participación implica que el Estado mexicano tiene que proporcionar respuestas a la diversidad política de sus actores, a la construcción y administración del pluralismo jurídico, y que su administración y reconocimiento puedan ser hallados en diversos momentos en la legislación mexicana.

### **Cultura media nacional**

Uno de los ejemplos más claros de las formas en las que la diferencia cultural fue administrada se encontraba en el artículo 22-bis del Código Federal de Procedimientos Penales cuando hablaba de “cultura media nacional”:

Cuando el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena, se procurará allegarse dictámenes periciales, a fin de que el juzgador ahonde en el conocimiento de su personalidad y capte su diferencia cultural respecto a la cultura media nacional.

Los jueces en la utilización de este artículo señalaban que los indígenas juzgados presentan una diferencia cultural después de haberlos comparado con la cultura media nacional. Se decía en los expedientes que la cultura a la que pertenecen los indígenas es la maya, ya que las personas hablan la lengua maya, que tienen las costumbres de la región, que presentan un grado de escolaridad bajo, que trabajan en el

---

variedad de fuentes de información; 7. Derecho a constituir asociaciones u organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses (Casado, 2006).

campo, que cosechan productos de la región, que viven en casas mayas. Es decir, cuando se dicta sentencia, el juez suma características de lo que consideran “lo maya” en la región. Mientras más características se puedan sumar,<sup>4</sup> mayores posibilidades hay de que pertenezca a esta etnia.<sup>5</sup>

Ahora bien, estos tres conceptos —cultura, nación y media— hacen referencia a que es posible establecer cuáles son los elementos o las características que integran a una nación, determinar los elementos que se establecen como mexicanos, y a éstos ubicarles un punto intermedio, “la media”, y con base en este lugar medio obtener un punto de partida para comparar a una persona y saber si es indígena o no. Entonces, si comparamos la cultura de la persona que se piensa puede ser indígena, con lo que el México imaginario cree es la cultura media nacional, este proceso de comparación ofrece por consiguiente dos resultados: *a*) encontrarse dentro de lo que se ha establecido como cultura media nacional; y *b*) encontrarse fuera de la cultura media nacional. Si la cultura comparada se encuentra dentro de la cultura media nacional, es por tanto “mexicano” y no podría ser juzgado como “indígena”.

<sup>4</sup> Esta concepción, de ir sumando características, nos acerca al empleo del término *cultura* de Tylor (1979): “aquel todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre en cuanto miembro de la sociedad” (Tylor, 1979: 29).

<sup>5</sup> Un ejemplo de su utilización lo encontramos en el siguiente caso. Un abogado defensor en uno de los expedientes señala: “en su declaración preparatoria mi defendido negó estar caminando por la calle principal de Dzonot Carretero y manifestó que si anteriormente afirmó que fue detenido sobre la calle principal de la localidad fue porque le dijeron por una persona de las que estaban en la camioneta que le detuvo donde fue trasladado hasta Progreso, Yucatán, que así lo hiciera para que no tuviera problema y saliera en libertad rápidamente manifestándole que sólo sería acreedor de una multa prometiéndole que le darían facilidades para regresar a su pueblo, lo que es creíble tomando en consideración la calidad de campesino, la condición de indígena y la diferencia cultural con respecto a la media nacional de mi defendido” (Expediente 481/2002-A Tribunal Unitario del 14° Distrito. Página 15). Posteriormente el abogado defensor continúa: “en el dictamen en antropología social, se dictamina que las costumbres son las mismas de la etnia maya de Dzonot Carretero, que presenta diferencia cultural respecto a la cultura media nacional, que no consideran reprochable la portación de un arma de fuego para las labores del campo, y que *valorando la diferencia cultural* existente ésta le impidió en forma insuperable estimar delictuosa la conducta que se le imputa consistente en portar un arma de fuego sin licencia” (Expediente 481/2002-A Tribunal Unitario del 14° Distrito. Página 16).

La segunda opción consiste en que la persona comparada se encuentre fuera de la cultura media nacional. Si la persona se localiza en esta situación, existen dos posibilidades lógicas: *a)* que se encuentre fuera por ser indígena; o *b)* que se encuentre fuera por no ser ni indígena ni mexicano, o sea un extranjero.

Es decir, el sistema judicial mexicano, una vez que concluía el proceso de comparación, al determinar que la persona es indígena, le excluye por no tener las características de lo que se considera “mexicano”, pero le juzga bajo los criterios nacionales. Le excluía para poder juzgarle, como si fuera un mexicano.<sup>6</sup> Se llega a la conclusión de que el indígena no se encuentra dentro de la categoría de lo que es mexicano, pero se le juzga como si lo fuera, bajo todas las reglas del “México imaginario” que identificaba Bonfil.

La cultura media nacional se reducía entonces a un término que hace referencia a una ecuación matemática que consiste en: el punto intermedio de la suma de los rasgos previamente considerados como mexicanos.

Estos conceptos se encuentran íntimamente relacionados con el punto a continuación, la diversidad existente en México.

### **El pluralismo, la igualdad y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El pluralismo jurídico se encuentra íntimamente ligado al concepto de *igualdad*: no son necesariamente opuestos, sino espacios en los que hay diálogo para su entendimiento y/o confrontación.

La igualdad (de ningún tipo) no se encontraba garantizada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menos aun el concepto de *pluralismo*. “El derecho a la igualdad, en tanto cláusula de reconocimiento, ha ganado terreno en la Constitución. De hecho, Rossi, señala que, “en efecto, el trayecto de la igualdad en la Constitución mexicana no puede entenderse como uno de mera ampliación de su contenido y alcance, sino como uno que ha privilegiado a la igualdad

<sup>6</sup> El proceso de comparación que plantea la legislación mexicana ubica al indígena como un ser que se encuentra fuera de lo que es considerado mexicano.

como reconocimiento y a la igualdad como representación política, pero que ha demeritado a la igualdad como redistribución” (Serrano, 2017: 309).

La Constitución mexicana ha hecho tres reformas sobre igualdad y una relativa a pluralismo jurídico. La primera de ellas se dio en 1947 cuando se expidió el decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que incorpora la participación de las mujeres en las elecciones municipales, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas el día 12 de febrero de 1947.

El 31 de diciembre de 1974 se expidió el decreto que reforma y adiciona los artículos 4°, 5°, 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la igualdad jurídica de la mujer. Incorpora el principio de que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Establece bases constitucionales para permitir igualdad jurídica de las mujeres en materia de ejercicio de profesiones, derechos laborales y seguridad social.

Posteriormente, el 11 de diciembre de 1988 tocó turno al decreto por el que se reforma la fracción x del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que precisa la facultad del presidente de la república para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, con la aprobación del Senado. Incluye los siguientes principios para la conducción de la política exterior: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Y finamente, el 22 de mayo de 2015 se expidió el decreto por el que se reforma la fracción III, del apartado A, del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Determina la garantía de que “las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados”; e incorpora que “en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos

político-electoral de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

La mención al pluriculturalismo se dio por primera vez con el decreto por el que se reformó el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 28 de enero de 1992, con el que se incorpora en la Constitución el principio de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Establece que la ley secundaria protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Contrariamente a lo que se puede considerar, las admisiones a estos derechos han sido en una gran medida recientes y no sin ser polémicas y sobre todo algunas de éstas controvertidas, como la “reforma indígena”.

### **El pluralismo jurídico y la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Robert Alexy ha indicado que los tribunales pueden contribuir a mejorar los procesos políticos en las democracias constitucionales potenciando la voz de las minorías. “Quien consiga convertir en vinculante su interpretación de los derechos —esto es, en la práctica, quien logre que sea la adoptada por el Tribunal Constitucional Federal— habrá alcanzado lo inalcanzable a través del procedimiento político usual” (Alexy, 2009: 36, citado en Sahuí, 2016: 281).

La Constitución, como depositaria de los conceptos jurídicos elementales, no se ha visto exenta de presentar una interpretación sobre el sentido de conceptos como el de igualdad y pluralismo. Las interpretaciones que generaron durante la novena época no han sido abundantes.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> La igualdad no sólo es lo que expresa el texto constitucional, sino sobre todo es la interpretación que se ha hecho de ese principio y derecho. Por su propia evolución en la Constitución, inicialmente los criterios interpretativos no fueron muchos, hasta la novena época (Serrano, 2017: 320).

Aunque hay un par de interpretaciones a destacar como son el amparo en revisión 1174/99, sobre los límites de la igualdad formal, en el que se señaló que la igualdad “ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación”, por lo que “si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo”.

El amparo directo en revisión 988/2004 señaló que el derecho a la igualdad es inherente a las personas y que “debe entenderse como un principio que exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales; (y que) para ajustarse a ello, en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, pero en otras estará permitido, o incluso constitucionalmente exigido”, lo que a su vez tiene como consecuencia que la igualdad sea “un principio complejo que otorga a las personas no solamente la garantía de que serán iguales ante la ley sino también en la ley”.

La Décima Época, iniciada en junio de 2011, ha emitido alrededor “de 100 sentencias vinculadas con la igualdad en todos sus aspectos. Asimismo, se han emitido más de 150 tesis (aisladas y jurisprudenciales). Una de suma importancia fue cuando la SCJN pasó a distinguir la igualdad formal de la de hecho y con ello abrió paso a la protección de grupos sociales históricamente desaventajados (Serrano, 2017: 317).

El Pleno adoptó el criterio en la Acción de Inconstitucionalidad 08/2014, en la que describe un racismo para ciertos grupos provocado por la aparente neutralidad del ordenamiento emitido. “Para explicar esta discriminación por resultado, el Pleno de la Corte desarrolla la idea de la discriminación estructural para exponer la forma en que ésta sustenta la producción e interpretación normativa (Serrano, 2017: 323-324).

Esto no es ajeno a lo que Morlino afirma sobre los dos estadios en la afirmación del valor de igualdad. El primero de ellos —el más aceptado según el autor— concierne a la igualdad formal frente a la ley y se traduce en la prohibición de discriminaciones por razón de sexo, raza, etnia, religión, etc.; mientras que el segundo —más distintivo, si lo que se quiere conceptualizar es una— tiene que ver con la remoción de los

obstáculos que limitan la igualdad social y económica y, por tanto, afectan el desarrollo pleno de la persona y la efectiva participación de los trabajadores. De modo típico, el autor piensa la igualdad como un valor material, sustantivo, asociado a la solidaridad y a los derechos sociales y económicos, y subraya la dificultad de garantizarlos debido a sus altos costos (Sahuí, 2016: 282-283).

Ahora, si bien se puede afirmar que el criterio de la SCJN “representa un gran avance en la protección del derecho a la igualdad, pues reconoce la existencia de una estructura de dominación en contra de ciertos grupos sociales y que tiene el potencial de determinar el sentido de las normas, con o sin intención de por medio” (Serrano, 2017: 324), esto no significa que se haya hecho hasta el momento un balance para determinar cuáles son las normatividades que se encuentran potencialmente en esta situación. Dentro de éstas se encuentran aquellas relacionadas con la participación política de los grupos y de las comunidades minoritarias que, como he señalado, no tienen el poder, o no se han empoderado, o incluso a las que no se les permite ser parte del diálogo y la toma de decisiones en el país.

Podríamos señalar, entonces, que hay un racismo, aunque admitido, estructuralmente consentido.

### **El pluralismo jurídico y los sistemas de justicia indígena**

Otro ejemplo de pluralismo jurídico que ha impactado con la participación política se ha dado con el reconocimiento de los sistemas de justicia tradicionales en México. Los procesos de admisión y reconocimiento de los grupos étnicos en México encontraron impulso por la firma del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; el decenio de los pueblos indígenas, o de las presiones internacionales o internas como el movimiento zapatista, han ocasionado que se generen fenómenos recientes en el Estado mexicano tales como tener que conocer quiénes y cuántos grupos étnicos y minorías hay en el país,<sup>8</sup> así como conocer qué tipo de políticas social y legal se les debe aplicar, entre otros.

<sup>8</sup> El reconocimiento legal en México provino oficialmente en 2001.

Uno de los puntos más importantes de este encuentro Estado-etnia, es el referente al reconocimiento a los sistemas de juzgamiento indígenas, la admisión de la multiculturalidad y la diferencia cultural como parte de este sistema.

La relación Estado-etnia nos presenta un proceso moderno de alteridad, la cual no puede ya ser entendida exclusivamente como el asombro producido por la coincidencia de grupos paleolíticos entre sí, la conquista o los viajes,<sup>9</sup> sino que la alteridad moderna se presenta bajo nuevas formas y procesos bajo nuevos puntos de encuentro, que generan nuevos asombros. La sorpresa se produce actualmente bajo nuevos esquemas y sistemas, como son los encuentros entre el mundo oriental y el occidental, norte y sur, el encuentro de religiones de Oriente y Occidente, o bien en el encuentro, aparición o reconocimiento de los indígenas en la vida de los Estados nacionales.

Al momento en que se reconoce la existencia de algunas o algunos grupos indígenas o minorías, los Estados se enfrentan a varios dilemas:<sup>10</sup> ¿quién es este ser que acabo de reconocer?, ¿es este ser semejante a mí?, ¿qué tipo de sistema judicial estableceré?, ¿qué derechos tiene o tendrá?

Los Estados nacionales al momento de pasar por estos procesos, no dejan de ejercer nuevos o distintos actos de dominación y de potestad para con estos grupos. Entre ellos se encuentra el emplear el sistema judicial como parte de su estrategia de dominación; los derechos de los grupos dominados son negados por el grupo dominante.

En consecuencia, estos grupos por lo usual no pueden utilizar y reproducir su lenguaje y conservar su territorio y sus costumbres, como son sus procesos de juzgamiento.

<sup>9</sup> De hecho, hay una pregunta antropológica que ha sido formulada una y otra vez de nuevo desde el inicio de la vida humana en este planeta. Puede ser presentada a partir de las situaciones, a primera vista un tanto dispares, del encuentro de grupos humanos paleolíticos, del viaje, y de la extensión imperial del poder (Krotz, 1994: 5-6).

<sup>10</sup> Aunque no todos los Estados se atreven a reflexionar sobre este dilema. El reconocimiento que se produce en los Estados nacionales, usualmente solamente se limita a ello, a una declaración de existencia o cohabitación y las preguntas se van respondiendo por etapas.



Citando a Guillermo Bonfil (1989), existen dos Méxicos, el imaginario y el profundo,<sup>11</sup> cuya comunicación entre sí se torna compleja, y es el grupo hegemónico el que termina imponiendo sus criterios y formas de hacer justicia, en el que por lo general, el otro, el indígena mexicano, vive en una situación de no-reconocimiento, y su falta, no sólo social, sino legal, ocasiona que los grupos indígenas se encuentren en una circunstancia en la que no puedan solicitar el cumplimiento y respeto de sus derechos, ya que éstos no pueden ser otorgados a quien no existe legalmente, o bien existiendo legalmente, no cuenta con los medios para exigir respeto pleno.

### **Consideraciones finales**

De lo que se ha discutido entonces nos podemos preguntar: ¿cuál es la relación entre pluralismo jurídico y democracia? El pluralismo ha sido identificado en las democracias como un elemento inherente a la sociedad misma. Galli señala que “no existe una sociedad democrática con un pensamiento único o sin pensamiento” (Galli, 2013).

De entrada, la función misma de una democracia consiste en conciliar diversos intereses y opiniones provenientes no sólo de un individuo sino de colectividades agrupadas bajo varias denominaciones. Como señala Velasco (2009),

[...] la emisión del voto representa únicamente el momento final del proceso democrático, de modo que la calidad de una democracia no se mide por el número de votos emitidos, sino por las condiciones del proceso previo a la votación, del proceso de formación de la opinión sobre la que se basa el

<sup>11</sup> Guillermo Bonfil señala que hay dos Méxicos: el México profundo y el México imaginario. El primero, se encuentra integrado por aquellos grupos anteriores a la dominación española. El segundo, por el grupo colonizador y dominante. El primero, el México profundo, se encuentra dominado por el segundo, quien no le reconoce y no ha generado un modelo de desarrollo en el cual le incluya, como parte principal de este proceso. “Lo que está en el fondo y explica la inexistencia de una cultura mexicana única es la presencia de dos civilizaciones que, ni se han fusionado para dar lugar a un proyecto civilizatorio nuevo, ni han coexistido en armonía fecundándose recíprocamente” (Bonfil Batalla, 1989: 101).

voto, del hecho de que cada ciudadano haya contrastado sus propias preferencias con las de los demás, de que haya corregido sus propios juicios tras recibir nueva información y de que haya intentado ponderarlas a la luz de razones imparciales, a lo que agregaría entre los diversos grupos (2009: 79).

La democracia deliberativa no se reduce al diseño de requisitos procedimentales, sino que se ofrece como una reinterpretación de una intuición democrática básica, a saber: que las decisiones políticas son legítimas y, por tanto, vinculantes tan sólo en la medida en que sean resultado de procesos deliberativos colectivos en los que hayan participado todos aquellos a quienes van dirigidas (Habermas, 1998: 363-406, citado en Velasco, 2009: 76).

No cabe duda de que todo órgano colectivo de deliberación y de toma de decisiones colectivas tendrá por fuerza que llegar a acuerdos que de modo circunstancial excluirán algunos intereses y pretensiones individuales o grupales. Dado que la regla de mayoría es el criterio decisorio fundamental de la democracia, todas las posiciones perdedoras son minoritarias por definición. Como dice Sartori, la regla de la mayoría “fabrica” a la minoría. Sin embargo, cuando tales posiciones están esencialmente atadas a identidades particulares sobre las que pesa un prejuicio o estigma social, la institución democrática deviene perversa porque entonces reproduce y no subvierte las estructuras de inequidad (Sahuí, 2016: 288-289).

La defensa de las minorías democráticas, empero, no conduce necesariamente a pensar su participación o representación mediante mecanismos determinados como la representación proporcional o las cuotas; también serían admisibles medios jurisdiccionales para hacerse escuchar y exigir al aparato de gobierno respuestas fundadas y motivadas en derecho (Sahuí, 2016: 289).

Sin embargo, tanto Bobbio, Galli o Habermas nos explican la democracia entre autores ya instaurados y no desde los emergentes, aquellos grupos que exigen una voz y participación no bajo los términos siempre estatales, sino bajo los suyos propios.

La democracia nos presenta varios retos estructurales: ¿cómo podemos dialogar entre grupos y sectores que no poseen los mismos medios de participación o entre grupos desiguales y políticamente asimétricos?

Por ejemplo, en el caso de los jueces de Quintana Roo, inventamos una estructura judicial, que al final después de varias décadas será llamada oficial, ya que se habrá implantado en el imaginario colectivo de forma profunda. En el caso de una ley que mide a las personas dentro de un parámetro llamado media nacional, sólo refleja la existencia de un etnocentrismo que busca crear a las personas bajo lo que Bartra llamaba “el salvaje ante el espejo”.

A través del concepto de “poder comunicativo” entre los ciudadanos, la “tercera vía” de Habermas valora el momento de decisión de la soberanía popular. O sea, el momento fundamental para cualquier democracia, el cómo se delibera. Necesitamos profundizar en estos diálogos, pero ya no entre los grupos que han sido admitidos, sino entre los grupos que aún están por ser admitidos y a los cuales hemos quitado visibilidad ante su no admisión.

Debido a ello, en muchas ocasiones se habla más del órgano garante de las elecciones que del ciudadano mismo, se blinda un proceso electoral con procesos repetitivos e impuestos, y al ciudadano se le visualiza como el votante que debe seleccionar. Medimos el éxito de una elección por el número de votantes, una elección es un éxito si hay una gran afluencia. Se generan elecciones sin que haya un análisis previo, o un conocimiento del político, sin que haya una deliberación.

Si bien no es el tema de este artículo, se reconoce que hay varias barreras de la participación que aún tienen que ser superadas, entre éstas se encuentran la complejidad, el elitismo y la representación. Todas éstas conllevan una problemática diferente pero interconectada para la participación de la pluralidad en la participación política.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Es decir, de los modelos que afirman entender la democracia no como un simple método de selección de gobernantes sino como, apelando a varias metáforas igualmente ambiguas e imprecisas si bien normativamente seductoras, una “gramática social” (De Sousa Santos), como un “imaginario colectivo” (Castoriadis) o incluso como un “dispositivo simbólico” (Rödel, Frankengerg y Dubiel). *Elitismo*. El elitismo democrático hace referencia, como se sabe, al éxito de una propuesta “procedimental” de democracia que en su concepción sacrifica, a reserva de desarrollar en otro momento una exposición más completa, el contenido y los valores de la democracia al reducirla a un método de competencia política entre élites que se disputan el ejercicio del poder (Schumpeter, 1984; Dahl, 1993a). Esto significa que el proceso político es concebido como la lucha competitiva de las élites por los votos de un electorado implícitamente asumido como esencialmente pasivo, ignorante, falto de juicio, que a lo más practica una considera-

Sermeño señala que éstas, la complejidad, el elitismo y la representación, son tres argumentos o dimensiones centrales íntimamente interconectadas en la determinación de la posibilidad de realización del ideal democrático. De hecho, cada una de ellas se erige como límite insuperable para la eventual profundización de las instituciones y de las prácticas democráticas. O al menos, son límites muy drásticos que directamente enfatizan desde el terreno de los hechos el carácter más bien utópico de la idea que defiende la posibilidad de que una comunidad política, un *demos* en el argot clásico, sea real y plenamente capaz de decidir su destino; esto es, de hacer realidad la noción y los principios del autogobierno. Son, justamente como sabemos, determinaciones decisivas en las discusiones que han dado paso a la precisión de la identidad de la democracia liberal y ante la cual se dirigen los reclamos y las críticas de los no del todo definidos modelos alternativos de democracia (Sermeño, 2006: 10-11).

Asimismo, este mismo autor indica que finalmente tenemos el argumento de la representación política o, mejor dicho, de su crisis. En positivo, esta tesis defiende lo inevitable de la representación política a gran escala. En negativo, dicha concepción sostiene que dada la insuperable escala de los *demos* modernos es imposible que el poder

---

ción instrumental de racionalidad económica; esto es, la transmutación del ciudadano en consumidor, el cual es, para colmo, víctima indefensa de la manipulación conductual más descarada, producto de aplicación de las sofisticadas técnicas de la propaganda comercial. En suma, ésta es una concepción de democracia, nos dice alguna de su exposición más difundida, que si bien afirma el pluralismo social, reduce el ejercicio de la soberanía popular —anulando la búsqueda del bien común— a un proceso electoral indeterminado en sus resultados e imparcial en su ejecución (Przeworski, 1995; 1999: 89-110). *Complejidad*. El argumento de la complejidad, por su parte, se refiere a la presunta y radical anulación del sujeto social en la definición y reproducción del orden social. Aunque éste es un argumento relativamente reciente, en el desarrollo de la sociología contemporánea adscrita, por ejemplo, al pensamiento de Niklas Luhmann, en cierto sentido se puede retrotraer —sin forzar excesivamente, creo, el principio sociopolítico en juego— al menos hasta la fase originaria del pensamiento sociológico de Max Weber. Es muy conocida, en este sentido, la tesis weberiana según la cual las condiciones de la modernidad en el ejercicio del poder político volverían inevitable la pérdida del control por parte de los ciudadanos del proceso de toma de decisiones colectivas en el terreno de la política y la economía. Formas impersonales y tecnocráticas de complejas organizaciones burocráticas estaban, de esta suerte, destinadas a “secuestrar”, como hoy día está en boga repetir, dichas facultades ciudadanas de administración estatal.

del pueblo pueda ejercerse de manera directa (Dahl, 1993b; 1999). Tal soberanía debe ejercerse forzosamente de manera mediatizada y organizada a partir de la aplicación de los procedimientos del gobierno representativo, cuya crisis se acentúa en las condiciones del presente, entre otras razones, por la insalvable distancia entre el representante y el representado; por la dudosa calidad de los aspirantes a ocupar cargos de elección popular; y por la más reciente contaminación de la política, con el predominio de las técnicas de mercadotecnia política en la elección de esos líderes (Sermeño, 2006: 12-13).

Ahora bien, esto nos conduce a percibir que hay una pregunta aún en el aire: ¿cómo se puede fomentar la participación política de los grupos minoritarios ante este panorama? En primer lugar, se hace evidente que se necesitan mejorar y fortalecer los mecanismos de participación, es decir, aquellos instrumentos instituidos para proteger una eventual o real pérdida, vulneración o amenaza de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, que se ejercen mediante acción judicial, y cuando fuere posible restituir las cosas a su estado anterior.

Algunas de estas acciones pueden ir desde acciones de tutela (mecanismos para la defensa de los derechos fundamentales, mediante un procedimiento preferente y sumario), la instauración de acciones populares o grupales (aquellos derechos e intereses colectivos como los medioambientales susceptibles de proteger mediante estas acciones, y así evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio, o de ser posible, restituir las cosas a su estado anterior), el derecho de petición y el derecho de manifestación.

En segundo lugar, se tiene que empoderar a la ciudadanía en la gestión, administración, participación y consulta de los asuntos públicos, lo que implica una toma de conciencia y control sobre los procesos que inciden en su vida, aumentando su capacidad de influencia a través de procesos participativos ordenados. Las nuevas tecnologías y las redes sociales digitales, por su carácter bidireccional, son claves, ya que fomentan una relación más directa y fluida, así como la conversación, haciendo más sencillo el acceso a la ciudadanía (y a la inversa) para intercambiar opiniones, experiencias y conocimientos, ayudando a mejorar la colaboración entre la sociedad y los poderes públicos.

Finalmente, se necesita establecer mecanismos claros para la identificación de los grupos indígenas. Hasta el momento no hay una vía formal para que se dé el reconocimiento a un grupo indígena. ¿Qué institución debe generar este camino?, ¿qué institución debe hacerse cargo de indicar quién es una minoría o un grupo indígena?, ¿qué institución o poder es la encargada de la limitación de sus derechos?

La relación entre pluralismo y democracia es aún un debate inacabado, que se verá fortalecido ante la aparición, causada o no, de nuevos grupos, el descubrimiento de éstos, o la autorización a su participación. Quizás debemos comenzar a pensar en el número de actores no individuales que participan; en el número de sectores que son incluidos, si bien un pluralismo jurídico total podría ser imposible. Pero eso no implica que no se deba dejar de reconocer que el pluralismo es una realidad en todos los niveles de la sociedad, en la que aún existen sectores y actores que no han sido tomados en cuenta y son excluidos estructuralmente por la legislación.

## Referencias

- Bobbio, N. (1986). Democracia y pluralismo. *Revista de Ciencia Política*, VIII(1-2), 127-137.
- (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1999). *Teoría generale della politica*. Turín: Einaudi.
- (2005). *Teoría general del derecho*. Bogotá: Temis.
- Bovero, M. (2002). Democracia y derechos fundamentales. *Isonomía*, (16).
- Casado, Y. (2006). *Poliarquía. Diccionario crítico de ciencias sociales*, t. III. Madrid: Plaza y Valdés Editores/Universidad Complutense de Madrid.
- Córdova, L. V. (2006). La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las democracias reales en América Latina. En N. Bobbio, *Cuatro interpretaciones*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Pontificia Universidad del Perú.
- Córdova, L. V. (1996). Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad: Una visión de conjunto. *Revista Mexicana de Sociología*, 58(4), octubre-diciembre, 3-35.

- Dahl, R. (2006). *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Díez, J. A. (2016). El principio de la “razonable acomodación”. Los conflictos sobre discriminación laboral. *UNIR. Revista*. Recuperado el 30 de abril de 2018 de <http://www.unir.net/derecho/revista/noticias/el-principio-de-la-razonable-acomodacion-en-los-conflictos-sobre-discriminacion-laboral/549201458365/>
- Galli, C. (2013). *El malestar de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Hoekema, A. (2002). Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario. *El Otro Derecho*, (26-27), 63-98.
- Krotz, E. (2001). Antropología jurídica y cultura maya actual. En E. Krotz (ed.), *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas peninsulares*. Mérida: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Universidad Autónoma de Yucatán.
- Rossi, L. A. (2014). Democracia y pluralismo en el ocaso de la soberanía. *Araucaria*, 16(31), 3-23. Recuperado el 30 de abril de 2018 de <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84899925168&partnerID=tZOtx3y1>
- Sahuí Maldonado, A. (2016). La igualdad en la medida de la calidad democrática: una revisión crítica de la propuesta de Leonardo Morlino. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(227), 273-294.
- Sermeño Á. (2006). Democracia y participación política: los retos del presente. *Andamios*, 2(4), junio, 7-33.
- Serrano, S. (2017). La igualdad, la universalidad y la Constitución. En P. Salazar Ugarte, F. A. Ibarra Palafox y G. Esquivel (eds.), *Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 4: Estudios Políticos (pp. 309-326). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Taylor, E. (1979). *La ciencia de la cultura*. Barcelona: Anagrama.
- Velasco, J. C. (2009). Democracia y deliberación pública. *Confluencia XXI. Revista de Pensamiento Político*, (6), 70-79.





# Discriminación hacia mexicanos naturalizados para acceder a cargos públicos en México

*Ignacio Alonso Velasco\**

*Resumen:* En este documento se analiza la exclusión que sufren los mexicanos naturalizados para postularse, como candidatos independientes o como representantes de un partido político, a ciertos cargos de elección popular o para desempeñar cargos funcionariales, a pesar de que todos los que cuentan con la ciudadanía mexicana debieran ser iguales ante la ley.

Sin embargo, constituciones estatales, así como muchas de las leyes que las desarrollan, parecen insistir en distinguir distintos tipos de mexicanos, los de primera y los de segunda clase, es decir, entre los que son nacidos aquí y los que son naturalizados, lo cual supone una violación a los derechos humanos sobre muchos mexicanos, por razón de su origen nacional.

*Palabras clave:* discriminación, mexicanos, naturalizados, nacimiento, Constitución, derechos humanos.

## **Discrimination towards mexicans naturalized to access public offices in Mexico**

*Abstract:* This document analyzes the exclusion suffered by naturalized Mexicans to postulate, as independent candidates or as representatives of a political party, to certain positions of popular election or to hold office positions, despite the fact that all those with Mexican citizenship they should be equal before the law.

However, state constitutions, as well as many of the laws that develop them, seem to insist on distinguishing different types of Mexicans, the first class and the second class, that is, between those who

\* Ignacio Alonso Velasco, Universidad de Quintana Roo, México. Correo electrónico: [velasco@uqroo.edu.mx](mailto:velasco@uqroo.edu.mx)

are born here and those who are naturalized. Which is a violation of human rights for many Mexicans, because of their national origin.

*Keywords:* discrimination, Mexicans, naturalized, birth, Constitution, human rights.

## **Introducción**

La naturalización es el proceso por el cual un ciudadano de un país adquiere la nacionalidad de otro, con el cual ha adquirido algunos vínculos producto de la estadía mantenida de manera legal en dicho país u otros motivos, como el matrimonio o la ascendencia directa (padres, abuelos, etcétera).

La mayoría de los países establecen que para que un ciudadano de otro país adquiera su nacionalidad, debe primero renunciar a la que poseía ante un funcionario público de su país de origen. Sin embargo, hay convenios bilaterales o multilaterales por los cuales los ciudadanos de un país pueden adquirir la nacionalidad y la ciudadanía de otro sin necesidad de renunciar a la anterior, abriendo de esta manera la posibilidad a la doble nacionalidad.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015), actualmente hay un total de población en México de 119,530,753 habitantes, de los cuales 428,978 son personas nacidas en otro país que poseen nacionalidad mexicana, quienes tan sólo representan 0.3% del universo total de los pobladores de dicho país.

Con la finalidad de evitar conflictos que se pudieran derivar de esta situación y para regular el ejercicio de los derechos de este colectivo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace una remisión a la ley y en su artículo 1° prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional.

Considerar a los mexicanos por naturalización como no mexicanos al cien por ciento viola la Carga Magna y, en palabras del periodista Carlos Loret de Mola,

[...] es racista, discriminatorio, xenofóbico e ignorante. Demuestra la mediocridad del que no quiere competir más que contra los del vecindario, la cortedad de miras de quien se niega a pensar en México como un país

cosmopolita y marcha a contracorriente de potencias que flexibilizan sus fronteras, unifican sus monedas y consiguen el progreso de sus pueblos creando nacionalidades comunes (Loret, 2009).

Con este planteamiento se parte de la hipótesis de que todos los ciudadanos mexicanos son iguales ante la ley, con los mismos derechos y obligaciones. Esto da pie a tratar de despejar algunas preguntas como: ¿es un derecho fundamental el no ser discriminado por el origen nacional?, ¿realmente cuentan con las mismas condiciones legales los mexicanos naturalizados que los que lo son por nacimiento?, o ¿hay un criterio uniforme en la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos naturalizados en la legislación de las entidades federativas?

Con la ayuda de una metodología cualitativa y de derecho comparado de las diferentes constituciones locales de México, se llega al hallazgo de que actualmente los oriundos de este país cuentan con privilegios que los naturalizados no pueden alcanzar, de acuerdo con la redacción de las leyes domésticas. También se puede evidenciar la falta de un criterio único en cuanto a la regulación al respecto en los diferentes estados que integran la República Mexicana, debido a que hay unos más incluyentes que otros.

La presente investigación se fracciona en tres secciones: esta introducción, seguida de un desarrollo, el cual se compone, a su vez, de un marco teórico conceptual, la metodología usada, los resultados y la discusión. Se finalizará con las conclusiones derivadas de este trabajo.

## **Desarrollo del tema**

*Marco teórico conceptual. La protección de los derechos humanos por razón del origen nacional en México*

Se puede decir que un derecho fundamental es aquel que está reconocido por una disposición de derecho fundamental. Es decir, una disposición de este tipo es un enunciado previsto en una Constitución o en los tratados internacionales que tipifican un derecho fundamental (López, 2007).

El caso concreto del derecho a no ser discriminado por el origen nacional, se encuentra expresamente citado desde 1948 en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que se afirma que “toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Casi en los mismos términos se regula también en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuando se exige a los Estados partes, como lo es México, a “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de [...] origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Similares formulaciones se encuentran en el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 2° de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Ya a escala nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1°, prohíbe cualquier tipo de discriminación por razón del origen nacional, desde la importante reforma en materia de derechos humanos que entró en vigor en junio de 2011, la cual situó en el centro de la actuación del Estado mexicano la protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales ratificados por éste.

Al consagrarse este derecho tanto en el texto constitucional como en tratados internacionales, de carácter supranacional, signados por México, se convierte en un derecho fundamental que puede ser reclamado por los medios jurisdiccionales correspondientes.

Debe haber una armonía entre las normas locales y los instrumentos internacionales a los que el país se ha adherido, y esa compatibilidad debe ser vigilada primero por la judicatura nacional y luego por la Corte Interamericana de Derechos Humanos si es que el caso llega a sus estrados, por medio del control de convencionalidad (Hitters, 2009).

Esta verificación de convencionalidad tiene un carácter difuso ya que cada uno de los magistrados locales puede y debe cumplir la tarea, sin perjuicio de la posterior intervención de la Corte Interamericana-

na. Esta labor no le corresponde tan sólo al Poder Judicial sino a todas las autoridades sin excepción, las cuales asumen una responsabilidad de Estado en la defensa de los derechos humanos.

Este control difuso de convencionalidad y constitucionalidad en México resulta del acatamiento de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Radilla Pacheco vs. México*, de 2009, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el famoso expediente Varios 912/2010, decidido el 14 de julio de 2011, y de la reforma constitucional de 2011 aquí comentada (Ferrer y Sánchez, 2013).

Este control difuso se ha llevado a cabo respecto de un suceso acaecido en el estado de Quintana Roo con motivo del proceso electoral local 2017-2018. En noviembre de 2017 el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo (TEQROO) por medio de una sentencia ordenó al Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO) modificar el acuerdo IEQROO/CG/A-041/17 para posibilitar a los ciudadanos naturalizados mexicanos participar como consejeros y vocales de las mesas directivas municipales para el proceso electoral local señalado. El TEQROO tomó esta decisión al considerar una violación a los principios de igualdad y no discriminación contemplados en la Constitución Federal y los tratados internacionales en los que México es parte. Se ponderaron los derechos a la participación política de los ciudadanos y los derechos a la igualdad ante la ley y la no discriminación (Nuñez, 2017).

Sin embargo, el 6 de febrero de 2018 el TEQROO aprobó, por mayoría de votos y un voto particular en contra, un segundo proyecto de resolución que contradijo al primero, por considerar que la legislatura local cuenta con las facultades constitucionales y la libertad configurativa para establecer las calidades con que los ciudadanos mexicanos pueden participar en cuestiones políticas de la entidad, como lo es el ser ciudadano mexicano por nacimiento, requisito establecido en diferentes leyes de dicha entidad, las cuales se relacionan en el Cuadro 1.

Esta resolución del TEQROO fue recurrida ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por Niurka Alba Sáliva Benítez, ciudadana mexicana nacida en Cuba, y el Partido Encuentro Social, por medio del cual se quería postular como candidata a la presidencia municipal de Benito Juárez. El día 16 de marzo de 2018 la Sala Xalapa de dicho Tribunal le dio la razón, por mayoría, a la

**Cuadro 1. Relación de leyes del estado de Quintana Roo  
en las que se pide como requisito ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos**

NORMA	ARTÍCULO	CARGO
Constitución de Quintana Roo.	80, fracción I.	Gobernador.
	96, fracción I.	Fiscal General.
	101, fracción I.	Magistrado del Tribunal Superior de Justicia.
Ley de Transparencia del Estado de Quintana Roo.	136, fracción I.	Miembro de un ayuntamiento.
	43, fracción I.	Consejero ciudadano y secretario ejecutivo del Instituto.
Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.	10, fracción I.	Integrante de un ayuntamiento.
	119, fracción I.	Secretario general.
	123, fracción I.	Tesorero municipal.
	15, fracción I.	Presidente de la Comisión.
Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo.	24,	Miembro del Consejo Consultivo.
	28, fracción I.	Secretario Técnico de la Comisión.
	32, fracción I.	Visitadores generales.
	34, fracción I.	Visitadores adjuntos.
Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.	28, fracción I.	Para obtener la patente de Notario Público Titular.
	177, fracción II.	Director General de Notarías.
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.	118 Bis, fracción I.	Juez de Primera Instancia.
Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.	8ª, fracción I.	Procurador de Protección al Ambiente.
Ley de Bibliotecas del Estado de Quintana Roo.	32, fracción I.	Director de Bibliotecas y Fomento a la Lectura.

Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.	11, inciso a).	Consejero Electoral del Consejo General del IEQROO.
	46, fracción I.	Director de Área del IEQROO.
	54, fracción I.	Titular de las Unidades Técnicas.
	12, inciso a).	Magistrado numerario, propietario o suplente del TEQROO.
	44, fracción I.	Jefe de Unidad del TEQROO.
Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo.	134, fracción I.	Miembro de la Junta Directiva del Instituto.
	30, fracción I.	Facilitador.
	15, fracción I.	Procurador General de Justicia.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo.	18, fracción I.	Secretario particular, director general, director, titular de fiscalía, unidad o cualquier otro órgano de la procuraduría.
	92, apartado A, fracción I.	Policia Ministerial de Carrera.
	93, apartado A, fracción I.	Perito de carrera.
	15, fracción I.	Secretario de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo.
	18, fracción I.	Comisionado general o equivalente.
	95, apartado A, fracción I.	Ministerio público.
	95, apartado B, fracción I.	Perito.
	122, apartado A, fracción I.	Para ingresar y permanecer en las instituciones policiales.
	143, inciso a).	Titular de la Academia Estatal de Seguridad Pública.
	Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo.	

Ley de Asistencia Social para el Estado de Quintana Roo.	105, fracción II.	Vocal integrante de la Junta de Asistencia Social Privada.
Ley Orgánica del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo.	14.	Director general del Sistema Estatal.
	24, fracción III.	Titular de la Dirección Municipal ejecutora del Sistema Municipal, en el caso de ser organismo descentralizado.
	25, inciso e).	Titular de la Dirección Municipal ejecutora del Sistema Municipal, en caso de ser dependencia municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (1975).



recurrente al considerar que el artículo 136, fracción I de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, al exigir ser mexicano por nacimiento para ser miembro de un ayuntamiento, no guarda la debida proporcionalidad por restringir los derechos político-electorales de esta persona más allá de lo que dispone la Constitución federal.

Esta sentencia del TEPJF revirtió el resolutivo del TEQROO y determinó la inaplicación del artículo constitucional señalado, para el caso concreto de esta mexicana naturalizada, ya que en este sistema de control difuso se actúa en el problema contingente y propio que resuelve la comprobación constitucional en el circunscrito ámbito subjetivo entre partes y de ahí el efecto de la cosa juzgada, mientras que en el sistema concentrado puro la regla es la abstracción y generalidad del pronunciamiento, independientemente de la justicia del caso concreto (Highton, 2014).

Con esta sentencia se logra sentar un precedente importante para que más ciudadanos mexicanos naturalizados traten de hacerse con una candidatura a miembro de ayuntamiento.

*Situación legal de los mexicanos naturalizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el estado de Quintana Roo*

Establece el artículo 30 de la Carta Magna mexicana que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. Para ser considerado mexicano por nacimiento no es imprescindible haber sido dado a luz en el territorio de la república, sino que también se consideran como tales los que nacen en el extranjero, de padres mexicanos, ya lo sean éstos por nacimiento o por naturalización, incluso basta con que posea dicha cualidad tan sólo uno de los progenitores. Igualmente tienen la condición de mexicano por nacimiento los que vienen al mundo a bordo de una aeronave o embarcación mexicana, independientemente de si es mercante o de guerra.

Por el contrario, para llegar a ser mexicano por naturalización es necesario obtener una carta que es otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) tras haber superado un examen de conocimientos y haber acreditado que se ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de

la solicitud de naturalización. La otra posibilidad es contrayendo matrimonio con alguien que tenga la nacionalidad mexicana y estableciendo el domicilio conyugal dentro del territorio de la República Mexicana.

A lo largo de su articulado, la ley fundamental mexicana exige ser nacido en este país para ocupar cargos relevantes como los indicados en el Cuadro 2.

Hay que tener en cuenta que en su artículo 32, párrafo segundo, el cuerpo normativo aquí comentado señala que para el ejercicio de dichos cargos y funciones es necesario no adquirir otra nacionalidad. En atención a lo establecido en este artículo, la SCJN ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto derivado de la resolución de varias acciones de inconstitucionalidad como la 48/2009, la 19/2011 y la 20/2011.

La Corte considera que hay funciones públicas que deben ser realizadas únicamente por mexicanos por nacimiento debido a su naturaleza, encaminadas a salvaguardar la soberanía nacional. A la luz de las determinaciones adoptadas por el Pleno de este Alto Tribunal, a continuación se enlistan en el Cuadro 3 los cargos para los que se necesita ser o no mexicano por nacimiento.

El artículo 35 del mismo texto legal es el que regula los derechos de los ciudadanos mexicanos, entre los cuales se encuentra, en su fracción II,<sup>1</sup> el de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, *teniendo las calidades que establezca la ley*.

De este apéndice final es de donde se “agarran” muchas leyes estatales para poder ejercer su discriminación por el origen sobre los mexicanos naturalizados, al exigir como requisito ser nacido mexicano para poder ser electo para algún cargo político o para poder ser designado para ocupar algún puesto de carácter funcional.

Tomando el caso del estado de Quintana Roo, en su Constitución Política local se exige ser oriundo de este país para poder ocupar la gubernatura, la fiscalía general, una magistratura del Tribunal Superior de Justicia o para ser miembro de un ayuntamiento (entiéndase por

<sup>1</sup> Esta fracción fue reformada por medio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 9 de agosto de 2012, por el cual se aprobó la posibilidad de que haya candidaturas independientes, siempre y cuando “cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.

**Cuadro 2. Cargos para los que se exige ser mexicano por nacimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo	Cargo
28, párrafo 23, fracción I.	Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica.
32, párrafo tercero.	Activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos.
32, párrafo cuarto.	Capitán, piloto, patrón, maquinista, mecánico y, en general, para tripular cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana.
55, fracción I.	Diputado Federal.
58.	Senador.
82, fracción I.	Presidente del Poder Ejecutivo de la Unión.
91.	Secretario del Despacho.
95, fracción I.	Ministro de la SCJN.
102, apartado A, párrafo segundo.	Fiscal General de la República.
Artículo transitorio séptimo, fracción VI, inciso a) del Decreto en materia de reforma política de la Ciudad de México, publicado en el DOF el 29 de enero de 2016.	Diputado de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Cuadro 3. Cargos para los que la SCJN entiende que se debe ser mexicano por nacimiento o no

<i>No se necesita ser mexicano por nacimiento para ser</i>	<i>Sí se necesita ser mexicano por nacimiento para ser</i>
Policía federal.	Depositario de los Poderes de la Unión (artículos 55, 58, 82, 95, 99 y 100).
Oficial ministerial de la PGR.	Procurador General de la República (artículo 102).
Ministerio público de la PGR.	Subprocurador/a o Visitador/a General de la PGR (en atención al régimen de suplencia, interpretación de la Corte).
Policía federal ministerial de carrera en la PGR.	Secretarios de Despacho (artículo 91).
Perito de carrera en la PGR.	Gobernadores de los estados, diputados de los congresos locales y magistrados de los poderes judiciales estatales (artículo 116).
Ministerio público en la Ciudad de México.	Diputados de la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y magistrados del Tribunal Superior de Justicia, todos de la Ciudad de México (artículo 122, apartado B, Base Primera, fracción II, Base Segunda, fracción I y Base Cuarta, fracción I, respectivamente).
Oficial secretario del Ministerio Público en la Ciudad de México.	Miembro del Ejército mexicano, de la Armada y la Fuerza Aérea, así como determinados cargos de la Marina mercante.
Agente de la Policía Investigadora de la Ciudad de México.	

Fuente: Elaboración propia.

tal, presidencias municipales, sindicaturas o regidurías). Este requisito no está presente en muchas otras constituciones locales, tal y como se evidenciará en esta investigación.

La segregación no concluye con la Constitución del Estado de Quintana Roo, sino que es reproducida en muchas de sus leyes secundarias, tal y como se puede observar en el Cuadro 1.

De la revisión del Cuadro 1, se extrae que en 16 leyes quintanarroenses se pide la oriundez mexicana para poder desempeñar más de 40 tipos de cargos diferentes, entre los que se pueden destacar la Secretaría o la Tesorería Municipal, la Dirección General de Notarías, jueza o juez de primera instancia, la titularidad de la Procuraduría de Protección al Ambiente, una consejería electoral o una dirección de área en el Instituto Electoral o una magistratura en el Tribunal Electoral, entre muchos otros.

De los cargos de elección popular regulados en la Constitución de Quintana Roo, se exige ser “mexicano por nacimiento” para poder ser gobernador del estado (artículo 80, fracción I) o miembro de un ayuntamiento (artículo 136, fracción I).

Curiosamente, para el otro cargo electo por sufragio regulado en dicha Constitución, el de diputado o diputada, en su artículo 55 se exige “ser ciudadano Quintanarroense, en ejercicio de sus derechos políticos, con 6 años de residencia en el Estado”. Por lo que no es necesaria la oriundez mexicana.

¿Qué dice la institución encargada de proteger que no se vulneren los derechos humanos en Quintana Roo con respecto del asunto analizado en esta investigación? Dicha comisión cuenta con su propia ley, la cual es segregacionista al requerir ser mexicano por nacimiento no sólo para poder ocupar la presidencia o la Secretaría Técnica de la Comisión o para ser miembros de su Consejo Consultivo, sino también para llegar a ser visitador, ya sea general o adjunto.

### *Metodología*

En este apartado se expone qué estrategia se ha seguido en esta investigación con el objetivo de dar respuesta a algunas de las preguntas formuladas en la introducción y verificar si se cumple la hipótesis planteada.

A grandes rasgos, la metodología consiste en un análisis comparativo de corte cualitativo derivado de la revisión de las 32 constituciones locales que hay en todas y cada una de las entidades federativas mexicanas. Se identificó si entre los requisitos para ocupar cargos de elección popular se encuentra o no el de ser mexicano por nacimiento.

Los resultados obtenidos se pudieron mapear posteriormente, con la intención de poder visualizar mejor cómo están distribuidos geográficamente, y graficar para facilitar la comprensión acerca de los mismos.

### *Hallazgos y discusión*

En el ámbito local encontramos un reclamo por diversificar los actores que tienen derecho a participar como candidatos en la contienda electoral para renovar ayuntamientos, diputaciones y gubernaturas. Se daría satisfacción a esta situación dando la oportunidad de poder participar en un proceso electoral a todos los mexicanos mayores de edad, y no sólo para ejercer el derecho al voto, sino también para poder ser votados.

Al revisar si es necesario o no el requisito de ser nacido mexicano para poder ser miembro de un ayuntamiento, diputado local o gobernador, en las constituciones de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, se pudo elaborar el Cuadro 4.

De las 32 entidades federativas que forman parte de la República Mexicana, en 18 de ellas no es necesario haber nacido mexicano para llegar a ser integrante del gobierno municipal, mientras que en 14 entidades sí lo es, tal y como se representa en la Gráfica 1.

Como se puede observar en el Mapa 1, entre las entidades estatales segregacionistas se encuentran las que componen la Península de Yucatán (Quintana Roo, Campeche y Yucatán), y el resto de estados sureños, como Tabasco y Chiapas. Sin embargo, son más los estados que no son discriminatorios con los mexicanos nacidos en el extranjero, entre los que podemos destacar entidades federativas ubicadas en la frontera norte, como Sonora, Chihuahua y Coahuila. En este bando encontramos también a todas las entidades federativas que no tienen acceso al mar, salvo Nuevo León, Aguascalientes y el Estado de México.

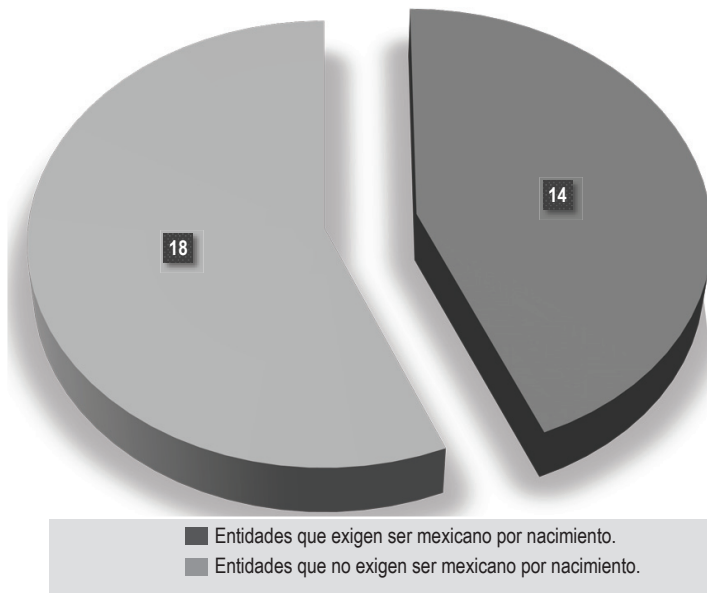
Cuadro 4. Exigencia o no de haber nacido mexicano para ocupar cargos de elección popular en las entidades federativas de México

<i>Entidades federativas</i>	<i>Miembro del ayuntamiento</i>		<i>Diputación local</i>		<i>Gubernatura</i>	
	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Aguascalientes	X		X		X	
Baja California	X		X		X	
Baja California Sur		X		X	X	
Campeche	X		X		X	
Chiapas	X		X		X	
Chihuahua		X	X		X	
Ciudad de México		X		X		X
Coahuila		X		X	X	
Colima	X		X		X	
Durango		X	X		X	
Guanajuato		X		X	X	
Guerrero		X		X	X	
Hidalgo		X		X	X	
Jalisco		X	X		X	
Estado de México	X			X	X	
Michoacán	X		X			X
Morelos		X		X	X	
Nayarit	X		X		X	
Nuevo León	X		X		X	
Oaxaca		X		X	X	
Puebla		X		X	X	
Querétaro		X		X		X

Quintana Roo	X			X	X	
San Luis Potosí		X		X	X	
Sinaloa	X			X		X
Sonora		X		X	X	
Tabasco	X		X		X	
Tamaulipas	X		X			X
Tlaxcala		X		X		X
Veracruz		X	X			X
Yucatán	X		X		X	
Zacatecas		X		X	X	
Total	14	18	15	17	25	7

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones de las entidades federativas mexicanas.

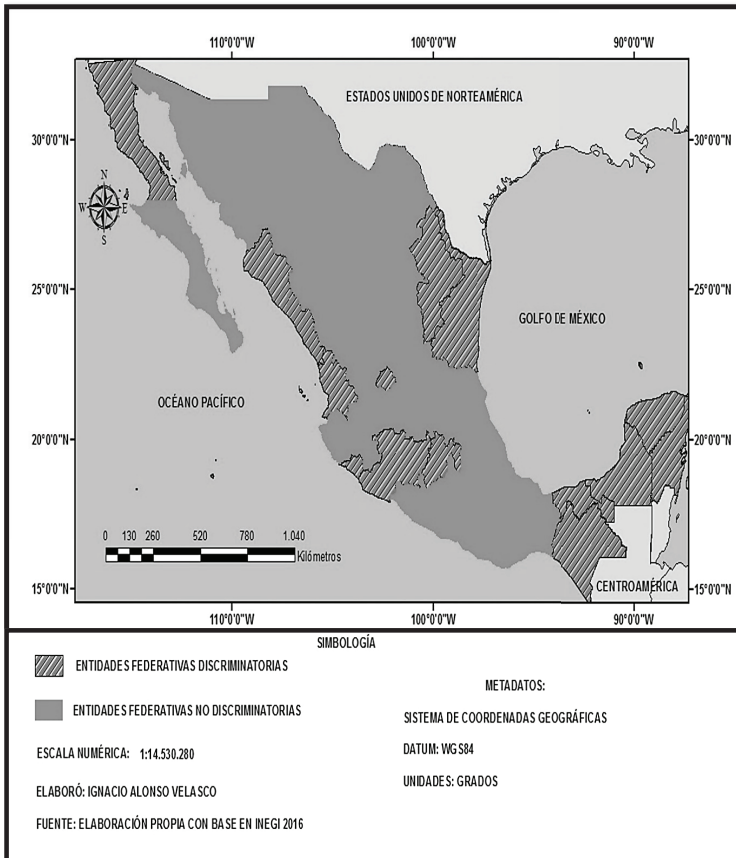
Gráfica 1. Cantidad de entidades federativas que exigen o no ser mexicano por nacimiento para ser miembro de un ayuntamiento



Fuente: Elaboración propia.



Mapa 1. Distribución geográfica de las entidades federativas, en función de si exigen o no, en sus constituciones locales, ser nacido mexicano para poder ser miembro de un ayuntamiento



Para poder obtener una diputación estatal, de las 32 constituciones locales, 17 exigen un mínimo periodo de residencia, mientras que en 15 de ellas sí es obligatorio ser nativo mexicano, por lo que el equilibrio al respecto es evidente y se puede observar en la Gráfica 2.

En el Mapa 2 se ilustra cómo están repartidos los estados que pertenecen a ambos bandos. De la comparación de dicha gráfica con la anterior se puede evidenciar que hay algunas entidades federativas que guardan una coherencia en el sentido de que son discriminatorias

Gráfica 2. Cantidad de entidades federativas que exigen o no ser mexicano por nacimiento para poder ostentar una diputación local



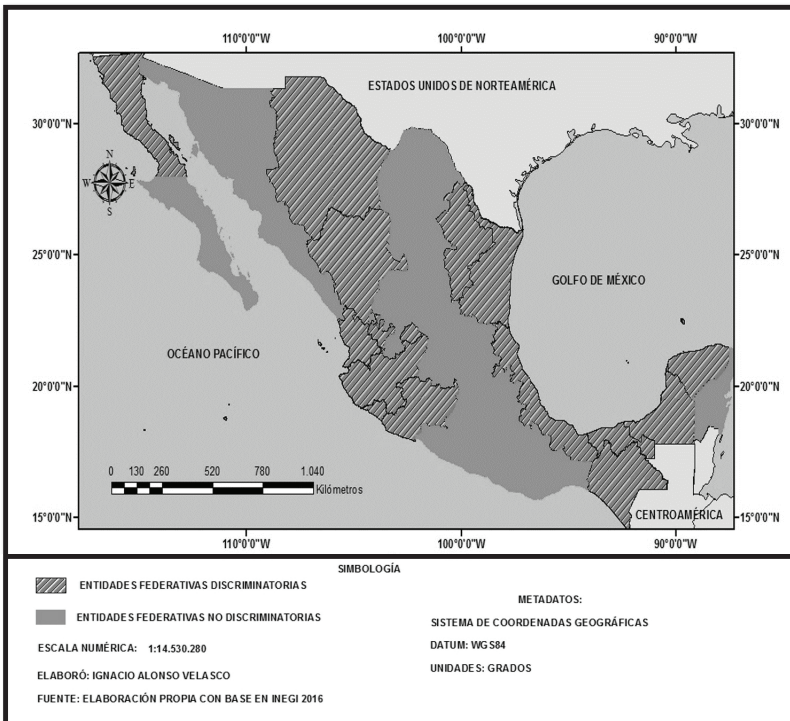
Fuente: Elaboración propia.

o no, tanto para ser miembro de ayuntamiento, como para ocupar una diputación local. Hablamos de entidades como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Sin embargo, hay seis estados (Veracruz, Jalisco, Durango, Chihuahua, Quintana Roo y Estado de México), que no tienen una postura clara y se muestran arbitrarios o antojadizos al respecto, pues no siguen un criterio único a la hora de establecer los mismos requisitos de oriundez para ser miembro de un ayuntamiento que para obtener una diputación.

En cuanto a los requisitos para poder lograr la gubernatura de algún estado, hay que señalar que es el cargo de elección popular para el cual se requiere en más constituciones locales la oriundez mexicana, en un total de 25, siendo tan sólo siete entidades locales las que permiten alcanzar la gubernatura sin tal cualidad (Gráfica 3).

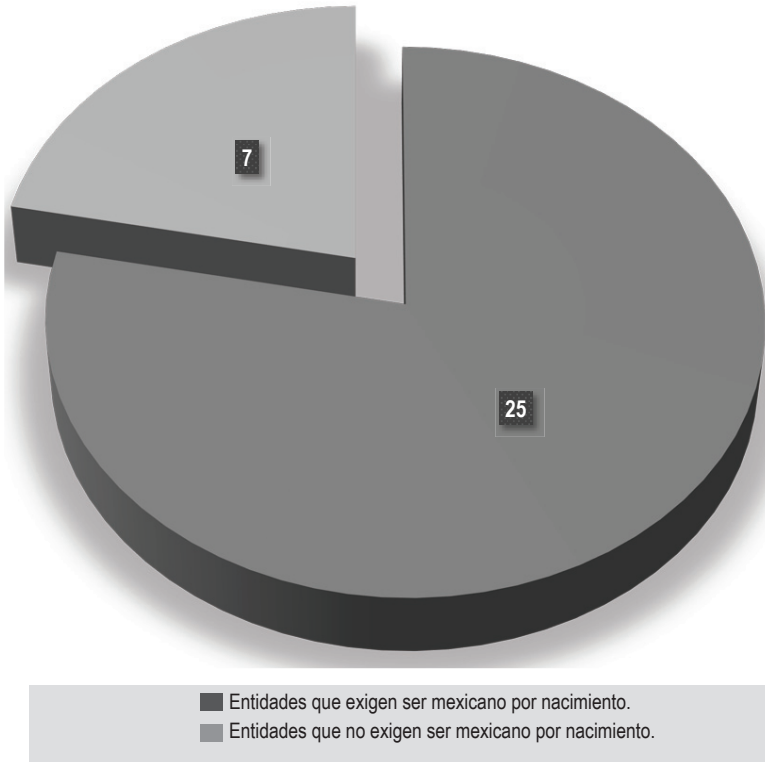
Mapa 2. Distribución geográfica de las entidades federativas en función de si exigen o no, en sus constituciones locales, ser nacido mexicano para poder aspirar a una diputación local



Esta doble posibilidad está permitida por la propia Constitución federal en su artículo 116, fracción I, párrafo quinto, cuando establece que “solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios”.

Es de señalar también que para este cargo algunas constituciones locales siguen estableciendo el requisito de tener que ser mexicano de segunda generación, es decir, que no es necesario solamente ser nacido en México, sino que además los dos progenitores han de tener la

Gráfica 3. Cantidad de entidades federativas que exigen o no ser mexicano por nacimiento para alcanzar una gubernatura

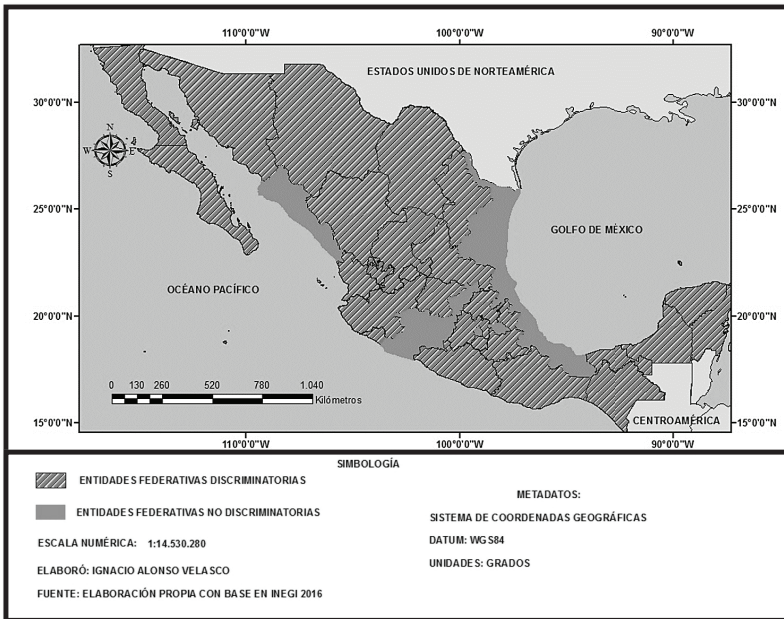


Fuente: Elaboración propia.

cualidad de mexicanos (Constitución de Nayarit, artículo 62, fracción I, y de Sonora, artículo 70, fracción I). Incluso en el Estado de Morelos se requiere, en el artículo 58, fracción I de su Constitución local, “ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento” (Mapa 3).

Desde finales del siglo pasado se eliminó del texto de la fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la necesidad de ser nacido mexicano de segunda generación para poder aspirar a ocupar la Presidencia de la República, lo que le permitió a Vicente Fox alcanzar dicho puesto. Hoy dicho precepto

Mapa 3. Distribución geográfica de las entidades federativas en función de que requieran o no, en sus constituciones locales, ser oriundo de México para ostentar una gubernatura



exige “ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos”, por lo que ya no es necesario que los padres tengan que ser nacidos en el mencionado país. Lo mismo debe hacer la Constitución morelense, cuyo texto resulta anacrónico e inconstitucional.

De hecho, la Acción de Inconstitucionalidad 19/2011 declaró inválido el requisito señalado en el artículo 58 de la Constitución morelense, ya que contraviene el imperativo del artículo 116, fracción I, último párrafo de la Ley Fundamental, conforme al cual basta la calidad de mexicano por nacimiento, sin referir a la nacionalidad de los padres, y, en consecuencia, vulnera también el artículo 133 constitucional. Además, establece un requisito adicional o de mayor amplitud que resulta en una restricción indebida al derecho de voto pasivo (artículos 30, 32, 116 y 133).

De la comparación de los tres mapas presentados, se pueden extraer algunos hallazgos interesantes como, por ejemplo, que los tres únicos estados que no establecen el requisito de ser mexicano de nacimiento para ocupar algún cargo de elección popular son Querétaro, Tlaxcala y la Ciudad de México.

No es casualidad que estas tres entidades federativas sean las únicas, con la excepción del estado de Durango, que cuentan con constituciones locales que han entrado en vigor en el presente siglo XXI, en el que la defensa a los derechos humanos está más en boga, a diferencia del resto de las constituciones, que la gran mayoría cuenta ya con más de un siglo de existencia.

Hay un total de nueve entidades federativas en las que un mexicano naturalizado no puede ocupar ningún cargo de elección popular; éstas son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Colima, Nayarit, Nuevo León, Tabasco y Yucatán.

Llama la atención los casos de Michoacán y Tamaulipas, los cuales, tras negar la posibilidad a los nacidos fuera de México para ser miembros de ayuntamiento u ocupar una diputación, se muestran permisivos con este colectivo con respecto de la gubernatura (¿qué razón habrá para emplear esta doble vara de medir?).

Pareciera ser que esta arbitrariedad se lleva a cabo para favorecer la llegada de algún candidato al cargo, por lo que las constituciones se hacen “a modo” y no siguiendo criterios de justicia. En otras ocasiones, personas no nacidas mexicanas logran ocupar cargos que les están vedados constitucionalmente, gracias a que consiguen cartas de nacimiento mexicanas apócrifas, contraviniendo la ley. La razón de que en México muchos cargos de elección popular estén vetados para personas nacidas en el extranjero la podemos encontrar en el pasado histórico de este país, pues en muchas ocasiones otras civilizaciones han venido a saquear y obtener riquezas para llevárselas a sus lugares de origen.

La diferenciación entre los nativos de América, descendientes de europeos, y los que no lo eran viene desde la época colonial, cuando se distinguía a la sociedad criolla de la peninsular, originaria de la Península Ibérica. Esta separación en aquel entonces jugaba a favor de los que procedían de la metrópolis, quienes gozaban de mayores privilegios (Romero, 1976: 18).

Históricamente en México se le han adscrito ciertos roles al extranjero o al naturalizado, como de traidores, desleales o con intereses ocultos. De ahí se parte para negar a los mexicanos por naturalización derechos que deberían corresponderles como mexicanos. Después de todo, en el artículo 31 de la propia Constitución federal no se distingue entre diferentes tipos de mexicanos a la hora de definir qué obligaciones les corresponden.

Si se quiere castigar la desobediencia a la Constitución y la traición, ya hay sanciones que aplican para todos los mexicanos. Es preferible partir de aquí que de un estereotipo que asigna preconcepciones de “traidor” al mexicano naturalizado. Si el Estado mexicano no confía en los extranjeros, no debería otorgar su nacionalidad a los que la soliciten.

Ya en pleno siglo XXI resulta atemporal seguir perpetuando esta división, es hora de pasar página y entender que no siempre quien viene de fuera es con fines adversos. En México los poderes fácticos hegemónicos contribuyen a incrementar la percepción de que los extranjeros dañan al país (Marroni, 2013: 167).

Por el contrario, se pueden encontrar en la historia de esta nación numerosos ejemplos de gente que ha llegado en calidad de inmigrante a engrandecer este país. Las grandes potencias a escala mundial han logrado su desarrollo en gran medida gracias a haber sabido aprovechar la preparación de la población llegada del extranjero.

Se calcula que en Estados Unidos, por mencionar un ejemplo importante, hay casi 30 millones de hispanos. Para 2050, uno de cada cuatro norteamericanos será de origen hispano (Carbonell, 2006: 15).

En el condado de Los Ángeles actualmente hay una campaña denominada “¡Protégete!... ¡Ciudadanía Ya!”, para promover la naturalización de casi 800,000 residentes legales y así no ser vulnerables a la deportación, impidiendo la división de familias. Este programa es apoyado por Carlos Sada, cónsul general de México en Los Ángeles, quien recuerda que desde 1998 la nacionalidad mexicana no es renunciante, pues se eliminó de la Constitución mexicana el requisito de “recuperar” la ciudadanía a los migrantes del vecino país que se naturalizan estadounidenses (Alvarado, 2015).

Mucho se quejan los mexicanos de la discriminación que sufren en el país vecino del norte, pero, ciertamente, la situación es peor

en México con quien viene del extranjero. Esto se puede comprobar, precisamente, con los requisitos para poder aspirar a un cargo de elección popular. En Estados Unidos tan sólo se exige ser oriundo de dicha nación para poder ser presidente, además de contar con al menos 35 años el día de la elección y 14 años de residir en dicho país (Sirvent, 2006: 110).

Para ser miembro de la Cámara de Representantes estadounidense se hay que tener al menos 25 años de edad y siete de ser ciudadano de los Estados Unidos de América; mientras que para ser uno de los 100 miembros que integran la Cámara de Senadores del mismo país, hay que contar con al menos 30 años de edad y ser ciudadano de los Estados Unidos de América, por lo menos desde nueve años antes al día de la elección y vivir en el estado al que representen (Sirvent, 2006: 106-107).

Como se puede observar, no es necesario haber nacido en esa nación para postularse para esos cargos de elección popular ni para ser gobernador o cualquier otro cargo a escala local. De hecho, el estado de Nevada cuenta con un gobernador hispano, Brian Sandoval, desde 2011, y el estado de Nuevo México se convirtió ese mismo año en ser el primero en estar gobernado por una mujer hispana, Susana Martínez. Ambos gobernadores son republicanos.

Esa permisividad en la normatividad estadounidense hace posible que hoy sean numerosos los nacidos fuera de ese país que ostentan puestos sometidos a un sufragio, entre ellos muchos latinos, en general, y mexicanos, en particular, como es el caso de José Huízar, un zacatecano naturalizado estadounidense quien ocupa una curul en el cabildo de Los Ángeles desde 2005. Sin embargo, a la inversa, un estadounidense de nacimiento no tendría las mismas oportunidades en los Estados Unidos Mexicanos.

A la hora de llevar a cabo la selección del mejor aspirante a ocupar un cargo, de elección popular o no, debería ser primordial considerar su perfil, su capacidad, su formación. Por el contrario, el lugar donde uno haya nacido no debiera ser relevante, ya que es algo que ni se puede elegir. Es inaceptable seguir manteniendo discriminaciones y desigualdades basadas en un accidente tan coyuntural como puede ser el lugar de nacimiento (Carbonell, 2006: 13).



Un argumento que se esgrime para esta cerrazón al mexicano nacido en el extranjero para ocupar un cargo de elección popular es que se supone que para gobernar un territorio es necesario haber nacido ahí, para conocerlo, quererlo y tomar las mejores decisiones para su territorio y conciudadanos. Sin embargo, hay muchos ejemplos de autoridades oriundas de México que no han demostrado mucha solidaridad con el pueblo mexicano a la hora de conducirse como mandatarios. Es por ello que este argumento no se sostiene por sí mismo.

¿Qué virtud tiene un mexicano nacido en México con respecto de un mexicano nacido fuera de dicho país? De entrada, el nacer en un lugar no nos hace ni mejores ni peores. La única diferencia es que al primero su madre le dio a luz en el territorio de la República Mexicana y al segundo no.

El nacer en un país no es un elemento indispensable para quererlo, al igual que no haber nacido dentro de un territorio no implica que no se sienta uno identificado con él. Prueba de ello es que todos los días personas nacidas en México hacen todo lo posible por irse a vivir a otro país, incluso poniendo en riesgo sus vidas y las de sus familiares. Mientras que otros individuos nacidos en otros estados o continentes, lo dejan todo en su tierra de origen y le apuestan a México como lugar de destino.

El haber nacido fuera de tierras mexicanas no debiera ser visto como un estigma o “delito” imborrable, ya que se trata de un impedimento absoluto para ocupar un cargo de elección popular en México, pues un mexicano naturalizado tendría que volver a nacer y hacerlo, ahora sí, en este país, como si eso fuera algo que se pudiera decidir. Es un impedimento que no se puede hacer desaparecer con el paso del tiempo.

Las motivaciones de la migración guardan profundos nexos con la exclusión y la pobreza. La persona no encuentra en su entorno inmediatas posibilidades de desarrollo personal ni oportunidades de inclusión social o el hogar se enfrenta a múltiples necesidades que es necesario satisfacer y sus miembros no poseen medios estables y suficientes para la subsistencia (Tobar, 2013: 175).

Con la creación de gentilicios como lo es el de “mexicano”, se trata de identificar, a través de una fórmula homogénea, a un todo social caracterizado por ser diverso. La identidad que buscan crear los go-

biernos no se concibe como auténtica, pues al crear identidades homogéneas, la sociedad responde aludiendo a la diversidad sociocultural y a las formas de ser diferenciadas. Mientras los gobiernos intentan formar una identidad con bases artificiales, la sociedad lo interpreta como una imposición que rompe en buena medida con la identidad auténtica que surge de la vida cotidiana (González, 2002: 197).

En particular, en la entidad quintanarroense la población es el resultado de una mezcla de etnias, nacionalidades y procedencias regionales varias. Mayas, yucatecos, michoacanos, ingleses, hondureños, libaneses, chinos, veracruzanos, cubanos, beliceños, griegos, jamaquinos y campechanos, entre otros, son los grupos socioculturales que crearon y recrearon el mosaico cultural que es Quintana Roo (Careaga y Vallarta, 1996: 125).

## **Conclusiones**

Tras la exposición de la investigación realizada se puede asegurar que no se cumple la hipótesis planteada en la introducción, ya que no todos los ciudadanos mexicanos son iguales ante la ley, con los mismos derechos y obligaciones.

Esta afirmación se puede realizar tras comprobar que los mexicanos naturalizados tienen vetada la posibilidad de tener acceso a muchos cargos por el simple hecho de no ser oriundos de este país, por lo que no cuentan con las mismas condiciones legales que los que son mexicanos por nacimiento, a pesar de haberse demostrado que el no ser discriminado por el origen nacional es un derecho fundamental, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por tratados supranacionales, ratificados por México.

También se ha evidenciado en este artículo que no hay un criterio uniforme en las legislaciones estatales respecto de la salvaguarda de este derecho humano, derivado de la soberanía con la que cuentan las entidades federativas, la cual les permite regular este asunto con libertad, pero siempre observando lo dispuesto en cuerpos normativos jerárquicamente superiores como son la Constitución federal y los tratados internacionales.

En conclusión, sería deseable eliminar los “candados” que impiden a medio millón de mexicanos naturalizados ocupar cualquier cargo. Al respecto, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México ha aprovechado la posibilidad de marcar una pauta al respecto, al publicar su Constitución y haber decidido, al normar este aspecto, ser incluyente con todos los ciudadanos mexicanos.

Es conveniente que el resto de las entidades federativas mexicanas tomen como ejemplo la Carta Magna capitalina, así como las de los estados de Tlaxcala y Querétaro, creadas en este siglo en el que es más palpable la defensa de los derechos humanos. El resto de las entidades federativas, con constituciones locales que entraron en vigor el siglo pasado, deben actualizar sus textos y armonizarlos con los tratados internacionales en la materia.

Se recomienda a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que gire un respetuoso exhorto a las legislaturas locales con la finalidad de que procedan a reformar sus ordenamientos jurídicos en el sentido apuntado en este trabajo y así lograr legislaciones incluyentes con todos los ciudadanos mexicanos. También se sugiere al Congreso de la Unión llevar a cabo reformas a las leyes federales y a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de que tan sólo se exija ser nacido mexicano para aquellos cargos que estén directamente relacionados con la salvaguarda de la soberanía nacional. Sólo de esa manera dejará de haber mexicanos de primera y de segunda.

## Referencias

- Alvarado, I. (2015). Los mexicanos son los que menos se hacen ciudadanos de EE. UU. *La Opinión*. Recuperado el 2 de noviembre de 2017 de <https://laopinion.com/2015/11/18/mexicanos-ciudadania-estados-unidos-naturalizacion-doble-nacionalidad/>
- Carbonell, M. (2006). *Fronteras territoriales*. España: Mínima Trotta.
- Careaga Viliesid, L. y Vallarta Vélez, L. (1996). *Quintana Roo: historia regional, instituciones y fuentes documentales*. México: Norte Sur.

- Ferrer, E. y Sánchez, R. (2013). *Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- González, F. (2002). Participación social y la gestión pública municipal: una relación conflictiva que debe construirse para el beneficio local. *Revista Iapem*, (51), enero-abril, 197-198.
- Highton, E. I. (2014). Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx>
- Hitters, J. C. (2009). Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación (criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos). *Estudios Constitucionales*, 7(2), 109-128. doi: 10.4067/S0718-52002009000200005
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). *Encuesta Intercensal*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/>
- López, M. (2007). *Tratado de la facultad reglamentaria*. México: Porrúa.
- Loret, C. (2009). Naturalizados. El Universal.com.mx. Recuperado el 2 de junio de 2017 de <https://escrito.wordpress.com/2009/01/24/naturalizados/>
- Marroni, M. (2013). Capital social, redes migratorias y ayuda humanitaria: ¿La solidaridad a prueba en el tránsito de latinoamericanos por México? En E. Baltar, M. Marroni y D. Villafuerte, *Viejas y nuevas migraciones forzadas en el sur de México, Centroamérica y el Caribe*. México: SITESA.
- Núñez, L. (2017). Histórica sentencia del TEQROO abre puerta a naturalizados. *Grupo Pirámide*, 22 de noviembre. Recuperado de <http://grupopiramide.com.mx/historica-sentencia-del-teqroo-abre-puerta-a-naturalizados-ieqroo-debera-resolver-el-caso-niurka/>
- Romero, J. L. (1976). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Argentina: Siglo XXI.
- Sirvent, C. (2006). *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México: Porrúa.
- Tobar, A. (2013). Discapacidad y migración hacia México y Estados Unidos: un análisis desde la exclusión social. En E. Baltar, M. Ma-

rroni y D. Villafuerte, *Viejas y nuevas migraciones forzadas en el sur de México, Centroamérica y el Caribe*. México: SITESA.

## Legislación

- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*, resolución 217 A (III), 10 de diciembre.
- (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre.
- H. Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero.
- H. Congreso de la Unión (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero.
- H. Congreso del Estado de Aguascalientes (1917). Constitución Política del Estado de Aguascalientes. *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 9 de febrero.
- H. Congreso del Estado de Baja California (1953). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. *Periódico Oficial*, núm. 23, t. LXVI, 16 de agosto.
- H. Congreso del Estado de Baja California Sur (1975). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 15 de enero.
- H. Congreso del Estado de Campeche (1917). Constitución Política del Estado de Campeche. *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 30 de julio.
- H. Congreso del Estado de Chiapas (1921). Constitución Política del Estado de Chiapas. *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, 1 de febrero.
- H. Congreso del Estado de Chihuahua (1921). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*. 25 de mayo.
- H. Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (1918). Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. *Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza*, 19 de febrero.

- H. Congreso del Estado de Coahuila (1917). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. *Periódico Oficial del Estado de Colima*, 24 de noviembre.
- H. Congreso del Estado de Durango (2013). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, 29 de agosto.
- H. Congreso del Estado de México (1917). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 31 de octubre.
- H. Congreso del Estado de Guanajuato (1917). Constitución Política para el Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, 18 de octubre.
- H. Congreso del Estado de Guerrero (1917). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 3 de noviembre.
- H. Congreso del Estado de Hidalgo (1920). Constitución del Estado de Hidalgo. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo*. 1 de octubre.
- H. Congreso del Estado de Jalisco (1917). Constitución Política del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 6 de abril.
- H. Congreso del Estado de Michoacán (1918). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. *Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo*, 7 de febrero.
- H. Congreso del Estado de Morelos (1930). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. *Periódico Oficial del Estado de Morelos*, 20 de noviembre.
- H. Congreso del Estado de Nayarit (1918). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. *Periódico Oficial del Estado de Nayarit*, 17 de febrero.
- H. Congreso del Estado de Nuevo León (1917). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, 16 de diciembre.
- H. Congreso del Estado de Oaxaca (1922). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 4 de abril.

- H. Congreso del Estado de Puebla (1917). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, 2 de octubre.
- H. Congreso del Estado de Querétaro (2008). Constitución Política del Estado de Querétaro. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”*, 1 de abril.
- H. Congreso del Estado de Quintana Roo (1975). Constitución Política del Estado de Quintana Roo. *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 11 de enero.
- H. Congreso del Estado de San Luis Potosí (1918). Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*, 2 de enero.
- H. Congreso del Estado de Sinaloa (1917). Constitución Política del Estado de Sinaloa. *Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”*, 25 de agosto.
- H. Congreso de Sonora (1917). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*, 22 de marzo.
- H. Congreso de Tabasco (1919). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, 5 de abril.
- H. Congreso del Estado de Tamaulipas (1921). Constitución Política del Estado de Tamaulipas. *Bando Solemne*, 16 de febrero.
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (2008). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, 19 de junio.
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave (1917). Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, 25 de septiembre.
- H. Congreso del Estado de Yucatán (1918). Constitución Política del Estado de Yucatán. *Diario Oficial del Estado de Yucatán*, 14 de enero.
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (1998). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 11 de julio.

Novena Conferencia Internacional Americana (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Bogotá, Colombia. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”*. Serie sobre Tratados OEA N° 36, Registro ONU 27/08/1979 N° 17955, 22 de noviembre.

## **Jurisprudencia**

Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 48/2009. “Discriminación a naturalizados, derecho al trabajo y regulación de actividades encubiertas”, 14 de abril de 2011.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Varios 912/2010, en *Semanario Judicial de la Federación*, 14 de julio de 2011, párrs. 29, 33 y 35.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 19/2011. “Requisitos para nombramiento de gobernador. Establecimiento del requisito de ser hijo de padre o madre mexicano por nacimiento, para ser gobernador del Estado de Morelos”, 24 de octubre de 2011.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 20/2011, en *Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero de 2012.

Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Expediente SX-JDC-74/2018, 16 de marzo de 2018.

Tribunal Electoral de Quintana Roo. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano Quintanarroense. Expediente JDC/022/2017 y su acumulado RAP/010/2017, 6 de febrero del 2018.



# El derecho penal del enemigo y la migración irregular en la Ley General de Población de 1974

*Alejandra Ivone Vázquez Gutiérrez\**

*Mauro Pérez Bravo\*\**

*Resumen:* En este trabajo tomamos un punto específico de la movilidad humana: la migración irregular, y su criminalización. Hacemos un análisis comparativo entre la teoría del derecho penal del enemigo y cómo ésta bien podría aplicarse a las políticas públicas migratorias en México, sobre todo en la Ley General de Población de 1974. Si bien en cuanto a materia de migración la normatividad aludida se dejó atrás, dando paso a una ley más acorde con una perspectiva de derechos humanos como es la Ley de Migración de 2011, encontramos en las políticas públicas del Estado mexicano sobre migración prácticas legislativas que siguen criminalizando a la población en situación migratoria irregular, por lo que, consideramos, se hace imperioso que el análisis legislativo se retome con una perspectiva de derechos humanos.

*Palabras clave:* derecho penal, enemigo, migración irregular, criminalización.

## **The criminal law of the enemy and the irregular migration in the General law of population of 1974**

*Abstract:* In this work, we take a specific point of human mobility: irregular migration, and its criminalization. We will make a comparative analysis between the criminal law theory of the enemy and how it can be applied in public migration policies in Mexico, especially in the

\* Alejandra Ivone Vázquez Gutiérrez, Universidad Autónoma de Querétaro, México. Correo electrónico: alei\_vgl7@hotmail.com

\*\* Mauro Pérez Bravo, Universidad Autónoma de Querétaro, México. Correo electrónico: mauro050@yahoo.com.mx

General Population Law of 1974. Although, as regards migration, the regulations referred to above passed back, giving way to a law more in line with a human rights perspective such as the Migration Act of 2011, in the public policies of the Mexican State on migration, legislative practices that continue to criminalize the population in an irregular migratory situation. We believe it is imperative that the legislative analysis be taken up with a human rights perspective.

*Keywords:* criminal law, enemy, irregular migration, criminalization.

## **Introducción**

En el presente trabajo realizamos un análisis de la política pública y legislativa de la migración y cómo se encuentra matizada en México por una perspectiva criminal hacia las personas en situación migratoria irregular. Lo anterior fue una situación que prevaleció sobre todo en el siglo pasado, concretamente cuando estaba vigente la Ley General de Población de 1974. No obstante que dicha normatividad fue superada por la Ley de Migración que actualmente rige el procedimiento administrativo de migración, en la práctica quedan muchos vestigios en los ordenamientos legislativos actuales y en las políticas públicas en la materia que dan lugar a una visualización de las personas migrantes en situación irregular como si fueran enemigos del Estado mexicano.

Es así que en la primera parte del presente texto desarrollamos algunas consideraciones sobre el derecho penal del enemigo. En un segundo momento, nos enfocamos al análisis de la Ley General de Población de 1974. En ésta, se hace patente el enfoque criminal y bélico que se le debería suponer a las personas extranjeras en general, independientemente de su situación migratoria. Al final, después de un análisis dialógico entre la migración irregular en México y el derecho penal del enemigo, señalamos algunos avances en materia de protección a derechos humanos, dejando a consideración algunos puntos a retomar para continuar con la investigación en materia de derechos humanos y migración, sobre todo lo que tiene que ver con legislación migratoria, proponiendo algunas rutas para adiciones o reformas legislativas que consideramos podrían dar más efectividad y protección a los derechos humanos de las personas migrantes en situación irre-

gular y para ir erradicando del mapa legislativo indicios sobre enemigos y criminalidad migratoria.

## **Antecedentes**

Desde tiempos remotos la sociedad se ha establecido de manera tal que haya una organización que implique varios ámbitos: jurídico, político, cultural, económico, etc. A este tipo de organizaciones se les ha denominado *contrato social*, es decir, el acuerdo de voluntades por medio del cual la colectividad cede una parte de sus derechos al Estado, es decir, la población confiere parte de su voluntad en busca de un *bien común*. Y en este *bien común* se encuentran también *mis intereses*.

A fin de ahondar brevemente en el campo teórico del contractuismo, en la historia del pensamiento tenemos que hay tres grandes filósofos que desarrollaron propuestas en relación con este tema: Rousseau, Hobbes y Locke. Para efectos del trabajo que ahora proponemos, seguiremos las líneas de reflexión que presentan los dos primeros.

En primer término, nos concentraremos en Jean Jacob Rousseau, quien en su obra *El contrato social* nos sienta las primeras bases para establecer el modelo de sociedad que hoy en día manejamos. El autor propone la idea de que venimos de un estado natural donde no se tiene un orden y hay caos entre los individuos, sin embargo, como lo señalaremos más adelante, ese caos es el mismo generador del orden, la causa de que se realicen reflexiones a fin de establecer ya no un ambiente sin estructura y anárquico, sino con orden, con andamios políticos y jurídicos (Rousseau, 1999).

Ahora bien, en este estado natural, donde imperan grupos primitivos, caóticos y anárquicos, antes de considerarse como sociedades propiamente dichas, no podemos hablar formalmente de que exista la figura jurídica del *delito*, ya que no hay algo que pueda constituirse como propio, es decir, se realice el reconocimiento entre lo ajeno y lo propio.

En un ambiente caótico, desordenado y sin estructura ni instituciones, no hay derechos ni obligaciones porque conceptualmente no

se ha creado la figura de la *propiedad* que sea reconocida por los seres humanos; luego entonces, no existe ni se vislumbra esa diferencia entre lo lícito y lo ilícito, entre lo permitido y lo prohibido.

Esto hace relucir que únicamente cuando haya una determinación por parte de una autoridad, en la que se especifiquen las conductas que se sancionarán, es decir, un delito, y que cuando éstas ocurran, habrá lugar a una sanción por parte de esa misma autoridad; en otras palabras, se hace menester la figura jurídica/política de una autoridad, de un ente público capaz de establecer las reglas de convivencia, para dejar el caos, y pasar ahora al orden. Estamos hablando del Estado.

En este ente público que se denomina *Estado*, consideramos que emergen dos posibles apreciaciones con las cuales se podría identificar la población: la primera de ellas con base en la *propiedad*, es decir, el sentimiento de identidad que empieza a tener la persona con sus bienes; en consecuencia, el segundo sentir se refiere al ultraje de lo ajeno, de los bienes sustraídos. Consideramos que es en esta dicotomía que comienza el estado de supervivencia entre los habitantes: la lucha entre conservar lo propio y sustraer lo ajeno.

Lo anterior nos lleva a otorgar el poder a quien nos vaya a proteger: el más fuerte, el más listo, el más justo; a quien por sus cualidades superiores identificamos como un ente de protección, un ente público, y a quien a cambio le *cedemos* una parte de nuestros bienes por una seguridad garantizada, y en caso de un nuevo ultraje, los bienes o integridad de algunos de los pertenecientes a la comunidad; así, tendrá que haber una reacción por parte de ese Estado para que la sociedad continúe *sintiendo* la seguridad que ha solicitado, es decir, se espera que el Estado cumpla con la parte del contrato que se pactó. Ahora bien, la reacción del Estado no siempre será la misma. Habrá asuntos que se deban vigilar de una manera determinada, pero siempre deberá ser aquél quien decida la forma de sancionar.

La reacción del Estado ante los eventos considerados como delitos, es la sanción, la cual será regulada por el derecho penal. En esta rama del derecho se ponen en juego tanto los bienes materiales como los inmateriales, entendiéndose los primeros como los que juegan la parte material de adquisiciones que tiene el ciudadano, y los segundos como

los derechos que deben ser respetados e integrados a una legislación que dé seguridad (un ejemplo de los bienes inmateriales sería la propia vida, la libertad personal o el libre desarrollo sexual).

Lo anterior es así porque la legislación únicamente se creará cuando haya la imperiosa necesidad de tutelar algún bien. Si la materia penal es la que por excelencia contempla la sanción de la conducta en la que se llegue a privar de sus derechos de manera parcial o total (Foucault, 1976), y es el Estado quien va a intervenir en esa esfera de sanción, consideramos que dicha sanción deberá ser sólo por causa justificada y necesaria.

El Estado, a través del derecho penal, restablece el orden una vez que el sujeto ha rebasado los parámetros sociales permitidos, convirtiéndose en un infractor del contrato que se había establecido en primer término.

Por lo anterior, es el Estado el único facultado para establecer un catálogo de delitos, el cual deberá establecerse con base en lo que la sociedad necesita. En este sentido, cabe citar a Miguel Polaino-Orts, que refiere que “la cuestión de los límites tiene también una implicación directa en la definición de concepto de norma, ya sea principal, ya de flaqueo” (2013: 18); es decir, necesitaremos saber qué tipo de norma es, en el caso de la norma penal, y que ésta sea vigente y eficaz.

Hay delitos cuya naturaleza ponen en riesgo el contrato social mexicano, contenidos a lo largo de la normatividad y que encierran en sí mismos un elemento que impacta en la normatividad del sistema jurídico del Estado mexicano: el enemigo. En este supuesto consideramos que se encuentra la Ley General de Población de 1974, en donde habrá un enemigo claro y bien identificado: la persona migrante en situación irregular.

Si bien la Ley de Migración de 2011 sustituyó a la Ley General de Población de 1974 en materia de migración para descriminalizar la migración irregular, consideramos que, dentro de las políticas públicas migratorias del Estado mexicano, aún persisten prácticas inculminatorias hacia personas migrantes, evidentemente fuera de todo marco normativo, basándose en una apreciación desde el derecho penal aplicado en materia migratoria.

Expondremos entonces las principales ideas referentes al *derecho penal del enemigo* para poder tener las bases teóricas mínimas que servirán para el análisis de la Ley General de Población de 1974, y las derivaciones criminales y penales que de la misma se desprendían y cómo han quedado algunos remanentes en el actual marco normativo migratorio.

## **Derecho penal del enemigo**

Parte medular del presente trabajo es el análisis del concepto de *derecho penal del enemigo* y algunas de las implicaciones que de ello derivan. Nos acercaremos a algunos autores que nos darán ciertos rasgos para tratar de comprender lo que es el derecho penal del enemigo. En este tenor, Miguel Polaino-Orts (2013) refiere que, actualmente, se define al *derecho penal del enemigo* como:

Un ordenamiento de combate excepcional contra manifestaciones exteriores de peligro, valoradas por el legislador y que este considera necesario reprimir de manera más agravada que en el resto de los supuestos (Derecho penal del ciudadano) [...] dichos sujetos comprometen la vigencia del ordenamiento jurídico y dificultan que los ciudadanos fieles a la norma o que normalmente se guían por ella (personas en Derecho) puedan vincular al ordenamiento jurídico de su confianza en el desarrollo de su personalidad (Polaino-Orts, 2013: 29).

El matiz bélico de Polaino-Orts es innegable: un ordenamiento de combate. El derecho, tradicionalmente, se ha considerado como un conjunto de normas que regulan las relaciones humanas, en sus particularidades y generalidades, no como un *ordenamiento de combate*. Al parecer, Polaino-Orts ubica al derecho en un campo bélico; desde nuestro punto de vista, consideramos que el derecho es un lenguaje técnico, específico y muy particular que regula y ordena relaciones entre personas y comunidades, incluso entre naciones. Las consideraciones de Polaino-Orts sobre el derecho penal enemigo ponen de manifiesto el carácter bélico del mismo, y cuáles serían las consecuen-

cias de su aplicación a los sujetos considerados por el legislador como “peligros”.

En un plano económico, la doctora Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria (2015) establece:

El derecho penal del enemigo está construido a partir del miedo que generan los riesgos en el sistema-mundo capitalista-neoliberal; sin embargo, desde nuestra óptica todas las conductas materializadas o susceptibles de materializar que este tipo de derecho criminaliza, son aquellas que atentan contra el ejercicio de poder económico a través de la competencia sistemática (Padilla, 2015: 23).

Un punto que destaca Padilla Sanabria es el *miedo* como factor de impulso para la construcción del derecho. En el ser humano es natural el miedo, como lo es la alegría o la tristeza. Principalmente, el ser humano *siente* el miedo. No *piensa* el miedo. Literalmente, el miedo se puede ubicar en alguna parte del cuerpo humano: en el estómago, como un fuerte golpe que pulveriza las entrañas, o como sudor frío recorriendo la espina dorsal. En todo caso, se analizan o piensan las consecuencias de una acción o de una omisión, pero en ese preciso momento no se está pensando el miedo propiamente.

Hacemos reflexiones sobre el miedo, como un concepto o como un ente de estudio psicológico, como un fenómeno distante en el cuerpo del hombre. Tenemos entonces dos momentos: cuando *sentimos* el miedo, y cuando *pensamos* sobre el miedo, uno después del otro, no importa el orden, pero no al mismo tiempo. Es así que el miedo se constituye, de acuerdo con lo planteado por Padilla Sanabria, como el motor o impulso para la construcción de ordenamientos jurídicos sancionadores, en este caso el del derecho penal del enemigo.

De acuerdo con lo expuesto en líneas anteriores, podemos desprender dos elementos para la justificación del derecho penal del enemigo: el miedo y el combate.

Ahora bien, por su parte, Jakobs (2003) señala lo siguiente sobre el derecho penal del enemigo: “El Derecho penal del ciudadano es el Derecho de todos, el Derecho penal del enemigo es el de aquellos que

forman contra el enemigo frente al enemigo, es sólo coacción física, hasta llegar a la guerra” (p. 33).

Es así que consideramos al *derecho penal del enemigo* como un control social que se ve reflejado en la norma, que tiene como características especiales la distinción sumamente marcada entre una persona considerada como ciudadano y otra como enemigo (Jakobs, 2003: 33). Para este derecho, el autor promulga que el simple hecho preparatorio constituirá un delito acabado: no castiga el hecho cometido, sino el hecho futuro, lo cual ha resultado sumamente criticado por los doctrinarios, sobre todo del derecho liberal.

Hemos tratado de identificar tanto el ordenamiento que rige a la sociedad como un elemento objetivo de la definición, y como consecuencia que la sanción sea mucho mayor, lo que es provocado por una persona que quiere y sabe las consecuencias de sus actos, aun cuando no estén consumados.

De acuerdo con la teoría de Jakobs (2004), podemos identificar cuatro características para el derecho penal del enemigo:

1. Adelantamiento de la línea de defensa, por sancionar actos preparatorios.
2. La pena desproporcionada respecto de una conducta realizada o en vías de su realización.
3. Una legislación de combate.
4. Reducción de las garantías (Jakobs, 2004: 58-59).

Consideramos que estos elementos pueden brindar los rasgos generales del derecho penal del enemigo, precisando que los mismos son enunciativos mas no limitativos. De la lectura de las cuatro características del derecho penal del enemigo, podemos advertir el papel que desempeña el Estado como un ente competente no sólo para detener al *enemigo*, sino para *destruirlo y eliminarlo*.

El enemigo existe en la guerra, en situaciones bélicas. El objetivo del derecho es destruir y eliminar al enemigo. No se inicia una guerra para dialogar. Se inicia la guerra porque el diálogo se agotó, como último recurso. ¿Existe algún último recurso fuera de la guerra? No se dialoga con el enemigo, se le extermina.



Ahora bien, el simple hecho de que una persona delinca no lo hace enemigo *per se*: no todos los delincuentes son enemigos, pero sí todos los enemigos son delincuentes. Y es que, para ser enemigo, se requiere por lo menos de las características señaladas en líneas anteriores; es decir, que los actos que lleguen a realizar los enemigos sean tales que con la simple planeación pongan en riesgo no sólo a la sociedad, sino a la nación en sí: arriesga la seguridad social, bienes de la nación, el peligro de deslegitimar a los poderes, poner en riesgo el patrimonio o actuar con terceros para que no se logre que la sociedad continúe dentro de un sistema de derecho; en otras palabras, que se altere el sistema de derecho en su totalidad.

A su vez, y de manera más vinculada al Estado de derecho mexicano, Miguel Ángel Mancera Espinosa (2011) apunta:

Es una forma de control social formal, a la cual el Estado confía los bienes jurídicos más importantes de la sociedad, al menos lo que el consenso social considera como de mayor valía, y ello lo hace, sin duda porque sabe que quien se atreve a atentar contra tales valores está consciente de que la reacción del sistema jurídico será la más severa y que, por ende, enfrentará graves consecuencias (Mancera, 2011: 587).

Mancera es preciso en señalar la severidad con la cual el Estado ejercerá todo su imperio para castigar las acciones de quienes se consideren enemigos. Al componente axiológico que añade Mancera, se le deberá poner especial cuidado, en virtud de que el término *valor* depende de lineamientos espacio-temporales, así como del entorno cultural específico, dejando lugar a la discrecionalidad de la autoridad sancionadora encargada de aplicar la normatividad. Sin embargo, el otro aspecto que consideramos de suma importancia atender es la afirmación que atinadamente señala Mancera: *control social*.

Este último aspecto es el que nos permitirá dar el paso hacia nuestra siguiente esfera de análisis que es la migración. Hasta el momento, hemos desarrollado brevemente algunos rasgos característicos del derecho penal del enemigo, lo que nos servirá para el análisis que corresponde y que responde a nuestro principal eje de atención: la criminalización de las personas migrantes.

Pasemos entonces ahora a un breve estudio comparativo entre el *enemigo* como figura jurídica y las personas migrantes en situación irregular.

En este orden de ideas, desde nuestra perspectiva, el derecho penal es la acción del Estado más ejemplificativa hacia las reacciones de la sociedad: es un control social estabilizador. La norma penal se tiene que mantener vigente y eficaz para que continúe estabilizando a la sociedad. Una normatividad penal que no se encuentra vigente perderá la capacidad de *ejercer el control* sobre una sociedad que no reconoce una ley o normatividad para regular sus conductas.

Para que una normatividad continúe ejerciendo el control social sobre una sociedad, se requiere establecer en dicha norma las conductas consideradas como delito, así como la penalidad subsecuente por infringir la normatividad o no cumplirla. Esto es importante porque si una persona no respeta una norma, entonces el Estado tendrá que reafirmar su vigencia mediante una pena. A esto lo llamaremos *seguridad cognitiva*; ahora bien, ¿en qué consiste la seguridad cognitiva?

La seguridad cognitiva consiste en que una norma sea eficaz, en el sentido de servirle a la sociedad, que su mera existencia sea por necesidad de la sociedad. Asimismo, la seguridad cognitiva tiene que ver con que una conducta delictiva sea castigada oportunamente. Jakobs (2003: 37) refiere atinadamente que de no ser una norma con base en necesidades y con una respuesta oportuna, entonces la norma es vacía: para que una persona sea considerada como ciudadano o enemigo, dependerá de si respeta la norma o si la infringe. Si la infringe será considerado como delincuente, probablemente un enemigo, y por esto es que hay toda una serie de sujeciones a procesos que hacen que el Estado se vuelva a consolidar como garante del control social.

Una persona puede poner en peligro a una nación porque tiene conocimiento del alcance de su actuar no sólo en el momento presente sino por las consecuencias permanentes a largo plazo que se deriven de su actuar, hasta tal punto que desequilibre el sistema jurídico. Si una persona no se siente arraigada a su nación y a su sistema jurídico, al contrato social que se le ha impuesto, y no cumple con las expectativas mínimas de la sociedad, y si este actuar es exteriorizado o planeado para atentar contra el equilibrio del sistema, ¿se le debe-

ría tratar como un delincuente más? Dicho de otra manera: si una persona no actúa con el mínimo respeto a la norma penal, debe ser castigada y resocializada, pero si además de no cumplir con la norma penal, está tratando de destruir el sistema de derecho, entonces ya no sólo será una persona que delinque, ahora será un enemigo del Estado y se le debe declarar la “guerra”.

En el terreno mexicano, refiere Mancera (2011), se les considera enemigos a los “narcotraficantes, a los terroristas, a los que cometen delitos económicos y en general aquellos que se ubican dentro de la delincuencia organizada” (2011: 558). Desde este autor, los enemigos del Estado mexicano constituyen un entramado más elaborado que simples conductas realizadas fuera del margen de la ley. Se refiere más bien a estructuras delictivas, a toda una organización compleja que no actúa en un campo individual, sino que se conforma como todo un colectivo que amenaza al Estado mexicano en un sentido bélico.

Por su parte, Polaino-Orts (2013: 113) refiere que el enemigo no tiene que ver con cuestiones bélicas o religiosas, ya que estas características se han dado por los grupos que internacionalmente han llegado a atentar en estados de guerra, y hasta el momento el Estado mexicano no se ha identificado en plano bélico, por tanto, no podemos englobarlo específicamente en un Estado particular de religión, etnias o políticos.

Ahora bien, el enemigo no es la característica de la persona, es la persona misma. Es en este punto donde nos queremos centrar: un enemigo ya no sólo se reduce a una cuestión bélica, puede ser *cualquier persona* que atente contra los intereses del Estado mexicano. En esta lógica, quién sino el extranjero, el extraño, el que no es nacional, el migrante en situación irregular, es de quien el Estado mexicano se debe proteger, y para lo cual, deberá crear mecanismos legales, a fin de salvaguardar sus intereses nacionales.

Pasamos entonces a la siguiente parte de nuestra exposición, para analizar la criminalización de la cual han sido objeto las personas en situación migratoria irregular, partiendo del antecedente de la Ley General de Población de 1974, y cómo en esta ley se partía de una concepción delictiva y criminal de la migración, hasta llegar a rasgos muy semejantes con el exterminio que merece un enemigo.

## **Ley General de Población de 1974: la migración irregular como enemigo del Estado mexicano**

En esta parte del trabajo, ya sentadas algunas bases de lo que es el derecho penal del enemigo, realizaremos un breve análisis de la migración irregular en el Estado mexicano. En este análisis veremos cómo la Ley General de Población de 1974 entendía a la migración irregular como un objeto que debía ser controlado y, en ocasiones, eliminado.

Si bien es cierto que en materia migratoria la actual Ley de Migración de 2010 vino a replantear la percepción sobre la movilidad humana en México, en el actuar de las autoridades y de la política pública migratoria se advierte que la migración irregular en México constituye un foco de atención catalogado como peligroso y que debe contenerse por cuestiones de seguridad nacional e interés público; es decir, encontramos en el control migratorio mexicano fuertes matices que hacen de las personas en situación migratoria irregular un conglomerado de peligro para el país, situación que bien podría equipararlos no sólo con grupos delictivos, sino, incluso, alcanzar la categoría de enemigos.

El corredor migratorio Centroamérica-México-Estados Unidos es el más grande del mundo. No hay cifras oficiales sobre cuántas personas en situación migratoria irregular provenientes de Centroamérica atraviesan México, con el objetivo de llegar a Estados Unidos. Los datos abiertos de la Unidad de Política Migratoria<sup>1</sup> de la Secretaría de Gobernación señalan que en 2014 fueron detenidos 127,149 extranjeros en situación migratoria irregular; en 2015 la cifra ascendió a 198,141; en 2016, 188,595; en 2017, fueron 95,497, teniendo registro de que los principales países expulsores de personas migrantes son Guatemala, Honduras y El Salvador. De lo anterior se deriva que cerca de 152,000 personas en situación migratoria irregular son detenidas anualmente, o lo que es lo mismo, poco más de 400 personas fueron detenidas diariamente por la autoridad migratoria mexicana entre 2014 y 2017. Esta es la base mínima, ya que, en efecto, no es posible determinar

<sup>1</sup> Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. En [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Extranjeros\\_alojados\\_y\\_devueltos\\_2017](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2017) (última revisión abril de 2018).

con exactitud el flujo migratorio irregular que atraviesa México hacia Estados Unidos.

De la estadística migratoria señalada en líneas anteriores se puede corroborar que México constituye un espacio vital para el tránsito de personas extranjeras en situación migratoria, ya sea regular o irregular. La normatividad aplicable para efectos de la población migrante en México es la Ley de Migración, sin embargo, no siempre fue así.

La migración irregular en México tuvo un acercamiento significativo con el control ejercido por el derecho penal. Hasta antes de 2010, la Ley General de Población de 1974 contenía un capítulo especial para la regulación migratoria en México, concretamente el capítulo II.

Partimos de la Ley General de Población de 1974 porque fue el último ordenamiento en el sistema jurídico mexicano que materializaba explícitamente la criminalización hacia las personas migrantes. Después de la Ley General de Población se dio paso a la Ley de Migración, la cual contiene ya una perspectiva de derechos humanos y una armonización con los estándares internacionales legislativos aplicados a la materia.

En el artículo 12 de la Ley General de Población de 1974 se señalaba lo siguiente: “La Secretaría de Gobernación podrá cerrar temporalmente los puertos aéreos, marítimos y fronteras al tránsito internacional, por causas de interés público”. Una de las grandes problemáticas en el ámbito jurídico es la hermenéutica o interpretación de la norma. En el artículo referido no se especifica qué se debe entender por “interés público”, por lo que deja a la interpretación discrecional de la administración la interpretación de ese interés público. Situación idéntica ocurría en el artículo 38 del ordenamiento legal al que se ha hecho referencia: “Es facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional”. Se vuelve a plantear la misma interrogante: ¿en qué consiste el “interés nacional”? ¿Quién o qué determina el “interés nacional”?

Dejar la interpretación de la norma al arbitrio de la autoridad administrativa, sin restricción alguna, nos orilla a caer en una incertidumbre jurídica: no hay certeza de que la autoridad competente se encuentre ejerciendo sus atribuciones en el marco legal, fundada y motivadamente.

Situación similar ocurre en el artículo 37 fracción IV de la Ley General de Población de 1974, en donde se señalaba que la Secretaría de Gobernación podría negar la entrada al país cuando “se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales”. Las preguntas que se pueden detonar a partir de esta fracción guardan relación inmediata con el fondo del asunto: la discrecionalidad de la autoridad competente en materia migratoria para la aplicación de la ley, sin aplicar el principio de seguridad jurídica que debe guardar todo procedimiento administrativo.

La Ley General de Población de 1974 destaca por la indudable penalización de la migración irregular. Como lo hemos apuntado en líneas anteriores, se penaliza el delito, y el delito lo cometen los delincuentes, a quienes hay que sancionar. Por mencionar, el capítulo VIII de la Ley General de Población de 1974 incluye todas las sanciones en materia migratoria para quienes incumpliesen dicha normatividad, así como para aquellos que por diversas motivaciones proporcionaran algún tipo de asistencia a las personas migrantes en situación irregular.

Es así que la legislación punitiva en materia migratoria sobresale sobre la legislación protectora de derechos humanos, tal y como lo señala Mónica Vereza: “La mayoría de las regulaciones y las leyes discutidas y aprobadas han sido de corte punitivo/restrictivo para la migración indocumentada y muy pocas se han aprobado para la mayor integración y bienestar de los migrantes” (2014: 306). En la Ley General de Población de 1974 las sanciones iban desde multas hasta privación de la libertad, incluso dando lugar a la intervención por parte del Ministerio Público.

El control migratorio del Estado mexicano es un control penal sobre la persona, explícito al menos en la Ley General de Población de 1974. Las consecuencias de tener una política pública migratoria, basada en el derecho penal, es que ya no se busca regular el flujo migratorio, sino castigar las infracciones a la legislación correspondiente. Las personas migrantes, por el simple hecho de encontrarse en una situación migratoria irregular, eran catalogadas como delincuentes.

El control migratorio en México ha tenido variantes importantes, así como deficiencias que desembocan en violaciones a los derechos fundamentales de las personas migrantes. Lo anterior se corrobora con el *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Hu-*

*manos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias, y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana del año 2005, en donde a la letra se asienta:*

Otra situación grave es la relativa a la criminalización del migrante indocumentado, debido a que la Ley General de Población considera como delito internarse indocumentadamente al país. Ello aumenta su vulnerabilidad, al ser en todo momento susceptible de una arbitraria actuación de los servidores públicos, federales, estatales y municipales para su exacción, maltrato y, en ocasiones, hasta abuso sexual.

La atención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre el flujo migratorio en tránsito por México ha tomado relevancia ya que, como lo ha señalado el organismo nacional, la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas migrantes ha detonado en violaciones a los derechos humanos, en la criminalización de la migración irregular.

En el *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México* (2011), de la CNDH, se señala lo siguiente:

Lo anterior deriva en un incremento de violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos y agentes policiales federales, estatales y municipales, que se traducen en la criminalización de la migración en condición irregular; así como, en mayor probabilidad, para el tráfico ilícito de migrantes, las agresiones físicas, psicológicas y sexuales, la trata de personas y, recientemente, el incremento descontrolado del secuestro a personas migrantes.

Lo señalado por el organismo nacional en el párrafo transcrito, va de la mano con lo que se establecía en el artículo 17 de la Ley General de Población de 1974, que otorgaba facultades de inspección en materia migratoria a la Policía Federal, siendo una autoridad persecutora del delito, que compartía atribuciones de orden migratorio.

El informe citado corresponde al año 2005, no obstante, después de poco más de 10 años, la situación parece no haber cambiado mucho: “En pocas palabras, los migrantes parecían haber llegado al punto que, o bien se presentaban como criminales despiadados asociados

unos con otros en redes ilícitas, o de modo muy diferente, lo hacían como víctimas de una situación de la cual difícilmente podían escapar” (Castro, 2012: 136). Las líneas transcritas dan cuenta de la percepción que había (hay) en el estado de Oaxaca, en México, sobre los migrantes centroamericanos en 2011, según narra el autor del artículo, con lo que denotamos que la criminalización hacia personas migrantes persiste, incluso, ya con una nueva Ley de Migración.

La Ley de Migración de 2011, ya adecuada a los estándares internacionales en materia de protección a los derechos fundamentales de las personas migrantes en donde ya por fin se descriminaliza la migración irregular en México, fue un verdadero avance legislativo que bien podía guiar el actuar del Instituto Nacional de Migración (INM) y la política migratoria en general del Estado mexicano. Sin embargo, las cifras abiertas proporcionadas por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación contrastan fuertemente con el ordenamiento jurídico, como podemos ver en el Cuadro 1.

El cuadro de referencia da cuenta por sí mismo del número de detenciones realizadas por la autoridad migratoria mexicana, el INM, posteriores al establecimiento de la Ley de Migración de 2011. El número más alto de detenciones se registró en 2015, alcanzando una cifra récord de casi 200,000 personas privadas de su libertad.

El INM, basado en la Ley de Migración de 2011, utiliza el término de *presentados*; empero, organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos defensores de derechos humanos han hecho énfasis en que se trata propiamente de una privación de la libertad por parte de una autoridad administrativa, sin que haya una orden jurisdiccional de por medio. Uno de los últimos casos es el documentado por la CNDH en la Recomendación 31/2017, sobre el caso de *desaparición forzada de V1, y violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia de V1, V2, y V3, así como a la libertad de tránsito, a la no discriminación y al interés superior de la niñez en agravio de V1, de nacionalidad mexicana, en el estado de Chiapas*.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Recomendación 31/2017, Comisión Nacional de Derechos Humanos. En [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec\\_2017\\_031.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_031.pdf) (última revisión abril de 2017).



Cuadro 1. Eventos extranjeros presentados ante la autoridad migratoria mexicana\*

Concepto	2014	2015	2016	2017	2018
Personas extranjeras presentadas ante la autoridad migratoria	127,149	198,141	188,595	95,497	20,943
Hombres extranjeros presentados ante la autoridad migratoria	98,456	148,930	141,212	73,886	16,032
Mujeres extranjeras presentadas ante la autoridad migratoria	28,693	49,211	47,383	21,611	4,911
Personas originarias de Guatemala	47,794	83,745	63,016	36,707	8,600
Personas originarias de Honduras	47,521	58,814	54,950	32,029	8,732
Personas originarias de El Salvador	23,131	35,390	34,265	12,400	2,080
Personas del resto del mundo	8,703	20,192	36,364	14,361	1,081
Niñas, niños y adolescentes extranjeros presentados ante el INM	23,196	38,514	40,542	18,300	4,777
Niñas, niños y adolescentes no acompañados presentados ante el INM	11,043	20,368	17,	7,430	1,791

\* Cuadro realizado con los datos abiertos de la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal. En [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos) (última revisión abril de 2018). La UPM utiliza el término *evento* y no *personas* en virtud de que una misma persona puede haber entrado y salido del país en el mismo mes o año, por lo cual, es una persona, pero registrada en dos eventos diversos. De aquí que no haya una certeza sobre el número exacto de personas que son detenidas por la autoridad migratoria mexicana.

La privación de la libertad se constató en la declaración ministerial que rindieron AR1, AR2 y AR3, así como la tarjeta informativa de AR3 y el registro en el “Libro de Gobierno de parte de novedades de Chamic, de fecha 22 y 23 de junio de 2015”, de los cuales se interrumpió el viaje de V1 al ser sometida a una revisión migratoria y obligada a bajar del autobús en el que viajaba, aproximadamente a las 02:30 horas, permaneciendo en la caseta de migración ubicada en San Gregorio Chamic, municipio Frontera Comalapa, Chiapas, siendo éste el último lugar en el que se le vio.

Del documento citado, podemos advertir las tendencias incriminatorias que continúan, pese a tener una normatividad más acorde a los lineamientos internacionales en materia de derechos humanos.

Consideramos que la normatividad por sí misma resulta entonces insuficiente ante acciones o actitudes racistas fuertemente arraigadas en la humanidad. Como lo señalamos en líneas anteriores, la xenofobia y el racismo no conocen fronteras: “¿Qué significa este rechazo o desprecio hacia los migrantes? ¿Qué nos puede decir esto acerca de la sociedad y la cultura que estamos construyendo? ¿Cómo se traducen esas persistentes muestras de acoso, hostigamiento, abuso, rechazo en la experiencia y vida de los migrantes?” (Castro, 2012: 140). Las preguntas anteriores forman parte de una investigación y la línea de reflexión es: ¿por qué se continúa criminalizando a las personas migrantes?

Desde nuestro punto de vista, consideramos que la criminalización hacia la población migrante tiene un antecedente fuertemente establecido en *concebir a la persona migrante como un enemigo del Estado mexicano*, por lo cual, se toman en consideración lineamientos desarrollados en la teoría del derecho penal del enemigo, para aplicarse a la legislación migratoria.

Sin embargo, la criminalización hacia personas migrantes no es algo nuevo o exclusivo de México. Estado Unidos, como primer país receptor en el mundo de personas migrantes, tiene una clara política migratoria criminal, considerando a las personas que ingresan de forma irregular a ese país como sujetos de persecución delictiva, bajo la justificación de la seguridad nacional o la defensa de la soberanía, al igual que México: “Immigration has long been associated with securitization issues to justify sovereignty. In the past few decades, control of immigrants and immigration has linked the sovereignty narrative to a new security and risk-management narrative” (Gilbert y Kolnick, 2013: 85). Reconozcamos que una política de criminalidad hacia las personas migrantes es una visión transnacional, de aquellos que buscan sostener la defensa de un país, sobre criterios bélicos.

El Estado mexicano, basado en esta política migratoria, ya no sólo perseguía delincuentes, sino enemigos. La cuestión con la figura del enemigo es que a los enemigos no se les rehabilita ni tampoco se rein-

serta socialmente como a los delincuentes, sino que a los enemigos se les extermina.

Uno de los recientes ejemplos de la política migratoria en el Estado mexicano, basado en consideraciones criminales, es el llamado “Plan Frontera Sur”. ¿Por qué criminales? Según lo publicado en la página de internet del gobierno federal de México, el Plan Frontera Sur tiene como objetivo “proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, y ordenar los cruces internacionales, para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región”.<sup>3</sup> Al respecto, numerosas organizaciones de la sociedad civil, académicos e investigadores, se han manifestado sobre dicho plan. De acuerdo con la investigadora Alejandra Castañeda, coordinadora del Observatorio de Legislación y Política Migratoria:<sup>4</sup>

A pesar de que el Programa Frontera Sur se planteó como uno de sus propósitos “garantizar el estricto respeto de los derechos humanos”, en los hechos esto no se cumple ya que los constantes operativos de aseguramiento y la extensión de la vigilancia migratoria de la autoridad migratoria mexicana más allá de la frontera sur, expone a los migrantes a los abusos y extorsiones por parte de las autoridades del INAMI. Con esta estrategia se criminaliza en los hechos a la migración indocumentada, se le persigue, se le detiene y se le deporta sin consideraciones respecto a la vulnerabilidad de la población.

La política pública de criminalización hacia las personas migrantes, como ya lo señalamos, no es exclusiva de México. La actual política migratoria del gobierno de Estados Unidos, al igual que la de México, desde nuestra perspectiva, es una política sobre la detención de personas migrantes. Es significativo lo anterior, ya que de esta manera se justifica la detención y privación de la libertad de las personas en situación migratoria irregular en tránsito por México.

<sup>3</sup> Presidencia de la República de México, ¿Qué es el Plan Frontera Sur? En <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/que-es-el-programa-frontera-sur> (última revisión abril de 2018).

<sup>4</sup> Observatorio de Legislación y Política Migratoria. En <http://observatoriocolf.org/wp-content/uploads/2016/06/BOLET%C3%8DN-1-Alejandra-Casta%C3%B1eda.pdf> (última revisión abril de 2018).

La coyuntura que queremos señalar en este punto es que la migración irregular no es un delito, sin embargo, con la simple actuación de la autoridad migratoria, el Instituto Nacional de Migración, y sin previa orden jurisdiccional, se detiene y priva de la libertad a las personas migrantes en situación irregular. La migración irregular no es un delito, y tampoco el INM es una autoridad procuradora de justicia o investigadora del delito.

Una política pública criminal sobre la migración lo que busca, en efecto, es contener el mismo flujo migratorio, lo que viene muy de la mano con la perspectiva del derecho penal del enemigo, ya que parte de este derecho penal del enemigo es la prevención de futuros males (Mancera, 2011).

En las múltiples manifestaciones que el maestro García Amado ha hecho en contra de Jakobs, una muy significativa es no compartir que es el delito lo que se sanciona, sino a la persona enemiga, ahora sí, como adjetivo: quien en su desestabilidad social cometa actos preparatorios, es suficiente para privarlo de muchos derechos, bastante significativos (García, 2006: 17).

Incluso, para el autor Muñoz Conde, este tipo de vagas necesidades es lo que pone al derecho penal del enemigo como opositor del propio Estado de derecho (Muñoz, 2008: 127), lo que en mucho coincide Manuel Canció Meliá (2003), quien como crítica a esta corriente refiere que se ha preocupado más por encontrar a un enemigo que a un hecho. En efecto, se castiga a las personas, más que a la migración irregular misma; se busca un enemigo, y para muchas circunstancias, el Estado y la sociedad han encontrado en las personas migrantes ese foco de criminalización.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Discriminación 2010, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 58.1% de la población considera que se respetan *poco* los derechos de las personas migrantes, mientras que “seis de cada diez personas migrantes consideran que en México se respetan poco sus derechos. Uno de cada diez señala que no se respetan nada”. En la misma Encuesta Nacional de Discriminación, se señala que “casi siete de cada diez personas consideran que las y los inmigrantes provocan divisiones en la comunidad: cuatro de cada diez opinan que lo hacen poco y más de uno de cada

cuatro que lo hacen mucho. Tres de cada diez no perciben división alguna a causa de la inmigración”.<sup>5</sup>

Focalizar a la migración en situación irregular es consecuencia de una política pública de enemigos sobre los migrantes, situación que deviene violaciones a los derechos humanos y prácticas indeseables que se deben combatir y eliminar.

### **Descriminalización de la migración en México: sin enemigos**

A lo largo del presente trabajo hemos analizado el tema de la migración irregular en México y la visión que se tiene al respecto como criminales y enemigos del Estado, desde los postulados que nos proporciona el derecho penal del enemigo, concretamente en la Ley General de Población de 1974. Hemos advertido cómo es que pese a que dicha ley ya fue superada por la actual Ley de Migración, se continúa con una perspectiva política y legislativa de tipo delincencial, rechazo y criminalidad hacia las personas migrantes.

Ahora nos centraremos en las propuestas que consideramos podrían comenzar a ser punto de acuerdo y de discusión para lograr una efectiva descriminalización de la migración, y dejar de ver a las personas migrantes en situación irregular como criminales que dañan a la sociedad o como enemigos del Estado a los cuales hay que eliminar y expulsar del territorio nacional.

#### *Reestructuración de la Ley de Migración en cuanto a verificación y detención migratoria*

La Ley de Migración es el ordenamiento normativo que tiene por objeto “regular el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros de los Estados Unidos Mexicanos, así como el tránsito, la estancia y permanencia de los extranjeros en el mismo”. Este ordenamiento es relevante para el trabajo de análisis que realizamos, en atención a que en él se contie-

<sup>5</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Encuesta Nacional de Discriminación, 2010. En [http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web\\_Accss.pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web_Accss.pdf) (última revisión abril de 2018).

nen los lineamientos formales para la verificación y detención migratoria de personas extranjeras en situación irregular, por parte de las autoridades del Instituto Nacional de Migración.

La primera cuestión que habrá que resaltar es el artículo 92, del capítulo III en su párrafo segundo, referente a que las verificaciones migratorias son de *orden público* y en virtud de esto es que se tienen que realizar de oficio dichas verificaciones migratorias.

De acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales que nos ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),<sup>6</sup> entendemos que el *orden público* no encuentra un concepto definitivo y terminado en todo el bloque normativo mexicano, ya que si bien corresponde al legislador su ubicación y justificación en las leyes mexicanas, corresponde al Poder Judicial examinar la pertinencia y constitucionalidad de dicho orden público para su aplicación en cada caso concreto. Sin embargo, la SCJN<sup>7</sup> también ha dado elementos para poder entender y estructurar algunos alcances de lo que podríamos entender como “orden público”. En estos criterios se señala que el *orden público* hace referencia a un mandato que debe ser obedecido y de esta manera no alterar lo establecido en el cuerpo social de un Estado. De aquí que el orden público se pondere para acciones como comercio de drogas, delitos, alza de precios, peligro de epidemias graves, etc. Entre estos criterios,<sup>8</sup> el orden público se perfila como una noción jurídica indeterminada pero que busca las reglas mínimas de convivencia social, que contenga elementos objetivos sobre las preocupaciones fundamentales en una sociedad.<sup>9</sup> Notemos entonces que el concepto de *orden público* tiene matices que buscan mantener una estabilidad objetiva en

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación. En <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1012/1012556.pdf>

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/394/394478.pdf>

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/818/818680.pdf>

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/177/177560.pdf> (última revisión junio de 2018).

<sup>7</sup> Semanario Judicial de la Federación. En <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/178/178594.pdf> (última revisión junio de 2018).

<sup>8</sup> Semanario Judicial de la Federación. En <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/199/199549.pdf> (última revisión junio de 2018).

<sup>9</sup> Semanario Judicial de la Federación. En <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/177/177560.pdf> (última revisión junio de 2018).

la sociedad a través de una normatividad eficaz; si es así, ¿por qué señalar que las verificaciones migratorias deben ser de *orden público*? ¿Cómo una verificación migratoria puede contribuir a mantener el orden público?

La normatividad migratoria mexicana, pese a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, y que en el artículo 4° fracciones II y III del Reglamento de la Ley de Migración se señala que se atenderán las recomendaciones realizadas en materia de derechos humanos de personas migrantes, continúa una perspectiva incriminatoria hacia las personas migrantes en donde su situación regular o irregular en el país podría alterar el orden público.

Una política pública migratoria que busca mantener el orden público y tiende a colocar a las personas en situación migratoria irregular, es una perspectiva de control y rechazo, como si se tratara de una amenaza a la estabilidad social.

En cuanto a los capítulos de revisión y detención migratoria, contenidos en los artículos del 97 al 105 de la Ley de Migración, un aspecto que consideramos se debe expulsar de dicho ordenamiento es el referente a la *puesta en disposición* de personas migrantes ante el Instituto Nacional de Migración. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala especialmente los casos en los que se puede ser detenido o privado de su libertad una persona y ante quién se debe *poner a disposición*.<sup>10</sup> En efecto, y como lo señalamos en líneas anteriores, una persona es detenida por haber cometido un acto delictivo, en los términos que señala la ley, para luego *poner a disposición* del Ministerio Público o Fiscalía correspondiente, según sea el caso.

Sobre detención migratoria, y tal como lo señala la Ley de Migración, personal del Instituto Nacional de Migración *detiene y pone a disposición* a las personas migrantes detenidas, lo cual contraviene el orden constitucional ya que, sin haber cometido ningún tipo de delito, se detiene y pone a disposición a migrantes en situación irregular ante la autoridad del Estado, que en este caso son los agentes de migración. La migración

<sup>10</sup> Artículo 16, CPEUM: “Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención”.

irregular no es un delito, sino una falta administrativa. La naturaleza jurídica de ésta no corresponde con una *puesta a disposición*. Por lo anterior, no es posible que agentes de migración realicen prácticas de *puestas a disposición* en contra de las personas en contexto de migración.

Desde nuestro planteamiento, se debe reformar la Ley de Migración en lo referente al *orden público* y las *puestas a disposición* con una perspectiva sobre derechos humanos, en relación con la detención y verificación migratoria por parte de los agentes migratorios.

*Considerar las buenas prácticas migratorias de otros países sobre alternativas a la detención migratoria*

Recomendamos impulsar la implementación de buenas prácticas migratorias para el caso de México, en cuanto a detención y privación de libertad, a los estándares internacionales de derechos humanos. Una buena práctica es una acción afirmativa como política pública, actos administrativos, o cualquier práctica reiterada que se encuentre dirigida a personas en situación de vulnerabilidad, a fin de crear condiciones de equidad entre la población menos favorecida y la sociedad en general. Para reducir la criminalización hacia las personas migrantes y eliminar la perspectiva de enemigos que alteran el orden social, recomendamos aplicar las buenas prácticas para detención migratoria irregular en México bajo un principio: *la detención debe ser la excepción y no la regla general*. Con esta idea, estaremos en armonía con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece en su artículo 9 que todos los trabajadores migrantes y sus familias, independientemente de su situación legal, tienen derecho a no ser sujetos de arrestos y detenciones arbitrarias.

Como primer acercamiento a la implementación de buenas prácticas en materia de detención, al menos en lo que concierne a México, recomendamos reformas legislativas en materia de migración y trabajo, para evitar la detención y aseguramiento de personas migrantes que cuenten con *permiso de actividad remunerada*, es decir, autorización de la autoridad migratoria para realizar actividades que impliquen un cobro e ingresos por su trabajo. Esto parecería una obviedad, sin embargo, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones



(OIM, 2010), muchos trabajadores migratorios que cuentan con permiso para laborar, “son objeto de hostigamiento y confinamiento por los funcionarios fronterizos y la policía en los países de destino” (p. 45). Si bien la Ley de Migración hace referencia a los trabajadores fronterizos, o a los que tienen permiso temporal para trabajar, en la Ley Federal de Trabajo no se hace mención de dichos trabajadores o los mecanismos que se pueden establecer para su protección e inclusión en el sistema laboral mexicano, siendo que quedan expuestos a la percepción o arbitrariedad de las autoridades migratorias para su detención y posible deportación. Por lo anterior, resulta de sumo importante, como buena práctica para erradicar la criminalización y la puesta a disposición (detención) de las personas migrantes, adicionar reformas a la Ley Federal de Trabajo para fomentar la inclusión de trabajadores migratorios, y dejar de concebirllos como amenaza para el *orden público*.

Otra grave problemática de la detención en México es que es ordenada y ejecutada por una misma autoridad, en este caso, una autoridad administrativa como lo es el Instituto Nacional de Migración. Lo que está haciendo esta autoridad es una *privación de la libertad*, lo que ocasionalmente, en el régimen constitucional mexicano, sólo debe ser autorizado, fundada y motivadamente, por un juez. En la normatividad migratoria mexicana, no es una autoridad jurisdiccional la que dispone de la libertad de una persona, sino una autoridad administrativa, lo que contraviene un debido proceso legal, y los estándares internacionales sobre detención y privación de la libertad, establecidos en los principios 1, 4, 11, 17, 18, 19, 20, 32, 37, 39 del *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*.

En Argentina, por ejemplo, la detención migratoria es resuelta por un juez, lo que proporciona seguridad jurídica a la persona migrante. El artículo 61 de la Ley de Migraciones de Argentina, en este caso, determina que cuando un extranjero tenga permanencia irregular en ese país, la autoridad migratoria competente *conminará* a la persona aludida para regularizar su situación en el país, o en todo caso, para abandonar el mismo. El artículo 71 del mismo ordenamiento, por su parte, señala que la autoridad migratoria podrá dejar en libertad al detenido bajo caución o bajo juramento, y de todo lo anterior deberá inmediatamente conocer un juez federal competente en la materia.

No es posible desarrollar en este momento todo el sistema jurídico migratorio de otros países, el de Argentina, por ejemplo. Sin embargo, podemos alcanzar a observar que hay muchas alternativas legislativas a la detención migratoria, que muy bien se pueden implementar en México. Por lo cual, son necesarios aditamentos legales y reformas en la materia para que México avance todavía más en el proceso de hacer efectivos los derechos humanos, y se deje de considerar a las personas migrantes como enemigos, o un problema de seguridad nacional.

Bajo este matiz y algunos lineamientos que hemos desarrollado, la detención migratoria dejará de ser una acción recurrente y sólo aplicarse como última opción, dejando de lado que las personas migrantes en situación irregular puedan ser considerados como alteradores del orden social.

*Desincorporar del Sistema Nacional de Seguridad Pública al Instituto Nacional de Migración, ya que es una autoridad migratoria y no de procuración de justicia o investigación del delito*

El Sistema Nacional de Seguridad Pública “sienta las bases de coordinación y distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados y municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública”.<sup>11</sup> Según el acuerdo de fecha 18 de mayo de 2005, al Instituto Nacional de Migración se le reconoce como una Instancia de Seguridad Nacional, acuerdo que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>12</sup>

Resulta por demás preocupante que, de acuerdo con el sitio oficial en internet del Sistema Nacional de Seguridad, entre sus objetivos se encuentre el de “contar con servicios de información efectivos en el combate a la delincuencia y a la corrupción”. Es así que el Instituto Nacional de Migración como instancia de seguridad nacional, debe

<sup>11</sup> Sistema Nacional de Seguridad Pública. En <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-sistema-nacional-de-seguridad-publica?idiom=es> (última revisión junio de 2018).

<sup>12</sup> *Diario Oficial de la Federación*. En [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2037114&fecha=18/05/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2037114&fecha=18/05/2005) (última revisión junio de 2018).

recabar información para tener acciones concretas en el combate a la delincuencia. Para el Instituto Nacional de Migración, ¿quiénes podrían considerarse como delincuentes? ¿Por qué una autoridad migratoria debería recabar información y combatir la delincuencia?

La Ley de Migración, en su artículo 19, señala que el Instituto Nacional de Migración tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional; es decir, es la autoridad administrativa encargada de realizar las acciones migratorias delineadas por el gobierno federal.

La naturaleza de las acciones del Instituto Nacional de Migración contravienen acciones de combate a la delincuencia. Los agentes migratorios no cuentan con la preparación y la formación adecuadas para ser agentes de seguridad. Cuando hay agentes de migración que tienen formación sobre seguridad pública, son los mismos que llevan acciones de combate no sólo a la delincuencia organizada, sino al terrorismo, por mencionar un ejemplo. Nosotros queremos partir del postulado de que la persona migrante no es delincuente y mucho menos un enemigo que se tenga que combatir.

Organismos públicos de defensa de derechos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, igualmente se han manifestado por desincorporar la perspectiva de seguridad nacional de la migración y por que el fenómeno migratorio no sea visto como una amenaza a la seguridad nacional de los países.<sup>13</sup>

La perspectiva de seguridad nacional y migración nos remite a vincular fuertemente la migración con el terrorismo, por ejemplo. Calleros Alarcón (2010) hace un análisis fundamental en el tema de seguridad y migración. En dicha investigación, se describen cuáles son los efectos prácticos de concebir a la migración como un problema de seguridad nacional: revisión física de documentos, con rayos láser, el cotejo de los mismos, la capacitación de los agentes de migración por organismos extranjeros como el FBI, además de que la autoridad migratoria participa del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza con Guatemala y Belice. Aunado a lo anterior, y como ya se desarrolló

<sup>13</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos México, Comunicado de Prensa DGC/099/18. En [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com\\_2018\\_099.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_099.pdf)

en páginas anteriores, el Programa Frontera Sur, y la militarización de la frontera sur por parte de México, son la continuidad de una perspectiva bélica hacia la migración y una concepción delictiva hacia las personas migrantes.

Calleros Alarcón hace una conclusión que resume la perspectiva de la política migratoria de México de ver a las personas migrantes como un enemigo para el Estado: “se insiste en que la migración representa una amenaza para Estados Unidos y para México, con la idea de que los terroristas potenciales pueden intentar colarse al país junto con los migrantes indocumentados” (Calleros, 2010: 25).

De lo expuesto, se hace necesario impulsar la reforma legislativa migratoria pertinente a fin de desincorporar al Instituto Nacional de Migración del Sistema Nacional de Seguridad para evitar una perspectiva bélica y de enemistad hacia las personas migrantes.

## **Conclusiones**

La discriminación y criminalización hacia personas migrantes, al menos en México, es evidente, aunque tengamos un marco normativo en armonía con los derechos humanos y con los estándares internacionales.

Lo que señalamos no significa que la migración sea del todo benéfica o benévola, o que la migración por sí misma acarree únicamente consecuencias positivas. Dicha afirmación carecería de objetividad y sustento. La migración debe entenderse en un plano más amplio y con muchas posibilidades de acuerdo con el contexto en el que se desarrolla. Es claro que una migración donde haya personas de la delincuencia organizada, torturadores y dictadores será siempre indeseable. Únicamente quisimos hacer énfasis en que la migración por sí misma no es un delito, y no debería ser el foco de atención de una política pública criminal. Lo que resulta incómodo es que un Estado no pueda dar una respuesta adecuada a los estándares internacionales en la materia, y que en este momento ahora se vea en la necesidad de actuar de manera más agresiva.

Por lo cual, consideramos, es sumamente necesario retomar los ejes humanitarios para ir en armonía con el Pacto Mundial de la Mi-

gración hacia una migración segura, ordenada y regular, lo que implica, desde luego, un reto para el Estado mexicano y en especial para los ordenamientos jurídicos aplicables al caso.

El hecho de que una persona migrante sea considerada “enemigo” no da pauta, al menos en el sistema jurídico mexicano, para vulnerar sus derechos fundamentales. Consideramos que la persona migrante, estigmatizada como “enemigo”, tiene derecho a acceder a la justicia, a que se le dé la oportunidad de ofertar pruebas, de que le asista un abogado, de un trato digno, de no ser torturado, pues no porque sea un “enemigo” deja de ser persona, como lo reconoce el artículo primero constitucional. Las limitaciones deben ser expresas constitucionalmente y en la norma secundaria, conforme sea el caso.

Realizamos un somero análisis de la Ley General de Población de 1974, y de cómo la política pública y legislativa, pese a que ha tratado de adaptarse a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, continúa basándose en un derecho penal del enemigo, y en una política criminal hacia las personas migrantes, con resultados nada favorables en el ámbito de los derechos humanos.

De acuerdo con el Informe Anual 2017 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en dicho año se radicaron 2,707 expedientes relacionados con presuntas violaciones de derechos humanos hacia personas migrantes. En el mismo año se solicitó a distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno la implementación de 31 medidas cautelares, a fin de salvaguardar la integridad física y psicológica de personas migrantes, y se emitieron 18 recomendaciones y una recomendación por violaciones graves en materia de derechos humanos de personas migrantes.<sup>14</sup>

Consideramos necesario desincorporar de la política pública y de la legislación migratoria la perspectiva criminal sobre la migración. Como se ha mencionado, hay avances significativos, como la Ley de Migración que por mucho supera en protección de derechos humanos a la Ley General de Población de 1974.

<sup>14</sup> Informe Anual 2017, Comisión Nacional de Derechos Humanos. En <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055> (última revisión abril de 2018).

Si bien nuestro planteamiento se redujo a un análisis legislativo y comparativo, consideramos que quedan puntos pendientes a analizar y retomar desde el ámbito legislativo:

1. Reestructuración del reglamento de la Ley de Migración en caso de detención.
2. Considerar las buenas prácticas migratorias de otros países sobre alternativas a la detención migratoria, y buscar su implementación y adecuación para el caso de México, ajustando el Procedimiento Administrativo de Migración a los estándares internacionales de derechos humanos, contemplado en la Ley de Migración y su reglamento, en cuando a detención y privación de libertad.
3. Desincorporar del Sistema Nacional de Seguridad al Instituto Nacional de Seguridad, ya que es una autoridad migratoria y no de procuración de justicia o investigación del delito.

Serán muchos los esfuerzos que a nivel de política pública tendrán que hacerse para acercarnos más al Pacto Mundial de la Migración para una migración segura, ordenada y regular. Sin embargo, los primeros pasos deberán ser en el orden normativo y legislativo, alejándonos de una política criminal basada en un derecho penal del enemigo y enfocándonos en una perspectiva más de derechos humanos y atención humanitaria hacia las personas en situación migratoria irregular.

## Referencias

- Calleros Alarcón, J. C. (2010). Los vínculos entre seguridad nacional y migración en México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (88), febrero.
- Cancio Meliá, M. (2003). *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas.
- Castro Neira, Y. (coord.) (2012). *La migración y sus efectos en la cultura*. México: Consejo Nacional para la Cultura y la Artes.
- Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar, nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.

- Galeana, P. (coord.) (2014). *Historia comparada de las migraciones en las Américas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- García Amado, J. A. (2006). *El obediente, el enemigo, el derecho penal y Jakobs*. España: Nuevo Foro Penal.
- Günther, J. (2003). *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas.
- (2004). La autocomprensión de la ciencia del derecho penal ante los desafíos del presente. En A. Eser, W. Hassemer y B. Burkhardt (coords.), *La ciencia del derecho penal ante el nuevo milenio*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Mancera Espinosa, M. Á. (2011). ¿Derecho penal del enemigo en México? *Revista Penal México*, (1).
- Muñoz Conde, F. (2008). *De nuevo sobre el derecho penal del enemigo*. Buenos Aires: Doctrina Revista Penal.
- Padilla Sanabria, L. X. (2015). *Delincuencia organizada, lavado de dinero y terrorismo. El derecho penal del enemigo y la restricción de los derechos humanos en el neoliberalismo jurídico*. México: Flores.
- Polaino-Orts, M. (2013). *El derecho penal del enemigo ante el Estado de derecho*. México: Flores.
- Rousseau, J. J. (1999). *El contrato social*. México: El Aleph.
- Verea, M. (2012). *Sentimientos, acciones y política antiinmigrantes*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte.
- Zaffaroni, E. R. (2006). *El enemigo en el derecho penal*. Buenos Aires: Ediar.

### **Fuentes legislativas**

- Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley General de Población 1974.
- Ley de Migración.
- Ley de Migraciones de Argentina.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## Fuentes electrónicas

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2005). *Informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias, y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana*. En [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2005\\_migracion.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2005_migracion.pdf)
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2011). *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*. En [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011\\_secmigrantes.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secmigrantes.pdf)
- Observatorio de Legislación y Política Migratoria, El Colef-CNDH, ¿Qué es el Programa Frontera Sur? En <http://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/06/BOLET%C3%8DN-1-Alejandra-Casta%C3%B1eda.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones (2010). *Políticas públicas sobre migración laboral. Herramientas y buenas prácticas*, México.
- Presidencia de la República, ¿Qué es el Programa Frontera Sur? En <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/que-es-el-programa-frontera-sur>
- Recomendación 31/2017, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec\\_2017\\_031.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_031.pdf)
- Semanario Judicial de la Federación. En <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>
- Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. En [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Extranjeros\\_alojados\\_y\\_devueltos\\_2017](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2017)



## Reseña

Felipe de Alba (coord.), *Las paradojas de la megalópolis. Un debate actual a distintas voces*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2017.

Karina Kloster<sup>1</sup>

En esta oportunidad Felipe de Alba nos presenta el resultado del Coloquio Internacional sostenido en 2015 titulado “Las paradojas de la megalópolis”, un espacio para discutir y responder preguntas fundamentales sobre la capacidad de incidir políticamente en la mejora y equilibrio de las relaciones entre quienes vivimos esta gran ciudad (“megalópolis”).

Para ello el libro se divide en tres secciones: en la primera se debate el problema de cómo gobernar el territorio, entendido como el espacio construido socialmente, dedicando ocho artículos para esta temática. La segunda sección cuenta con tres artículos destinados a comprender cómo gobernar el aire; y finalmente, en la tercera sección, cómo gobernar el agua, se pueden leer los últimos cuatro capítulos.

Con esta estructura se pretende dar cuenta de las diferentes dimen-

siones problemáticas (aunque no las únicas) a las que se enfrentan los investigadores y tomadores de decisiones cuando se intenta pensar en una ciudad con una escala que atraviesa diferentes territorios (zonas de entramados de relaciones sociales que ejecutan y dan forma a ejercicios de poder) y temas de interés.

La escala megalopolitana de las concentraciones humanas en donde vivimos (que se profundiza cada vez más) hace que nos veamos obligados a generar un nuevo tipo de reflexiones, recogidas en este trabajo gracias a la incansable tarea de Felipe de Alba, quien, una vez más, nos hace llegar la coordinación de estos materiales que resultan de gran interés académico y necesariamente útiles para los tomadores de decisiones; reflexiones multidisciplinares y transversales debido a la pregunta que nos convoca y que lleva como telón de fondo la idea de cómo gobernarnos, que tiene asiento en la ya sostenida por Touraine: “¿podremos vivir juntos?”.

Cómo gobernarnos sugiere entonces que hay que avanzar en reflexionar sobre cómo podremos coordinarnos, organizarnos y generar reglas de convivencia respetables y respetadas más o menos por la mayoría. En este sentido, los trabajos incorporados en esta edición entrecruzan escalas de análisis que van desde la idea general de la megalópolis y sus paradojas hasta

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Correo electrónico: karina.kloster@uacm.edu.mx.

las cuestiones más individuales, como ¿cómo cruzamos las calles en la Ciudad de México?

Así, el primer capítulo que nos presenta De Alba titulado “La megalópolis, seis reflexiones necesarias”, presenta justamente la idea de que la escala funciona en este libro como un detonante para generar una reflexión más ajustada de la realidad y, en este sentido, se pueda buscar la posibilidad de realizar una reestructuración epistémica de los supuestos sobre los que se funda nuestro conocimiento. Por eso las paradojas generadas tienen que ver con las relaciones sociales establecidas en el territorio, entre las que se encuentran las distintas escalas metropolitanas, nacionales e individuales, así como la necesidad de contar con información adecuada y con mecanismos de coordinación entre los decisores y ejecutores de los distintos planes de trabajo que se gestan.

De igual modo, Ernesto López-Morales nos enfrenta, en el capítulo 2, a las “Ocho paradojas de la megalópolis gentrificada”; paradojas acerca del proceso de gentrificación guiado en torno a la lógica capitalista de acumulación ampliada del capital y del beneficio privado sobre las necesidades reales de quienes habitan los distintos espacios de la ciudad. Según el autor, esta lógica trae como consecuencia una correlación directa entre el aumento de la inversión privada y el recambio de personas de bajos ingresos (generalmente población indígena con bajos niveles educativos) por altos ingresos, profundizando el desarrollo desigual de los espacios. De esta manera, el desarrollo de la ciudad se corresponde a la política de desarrollo desigual y tiende a verse

como el efecto de una política pública que robustece la ganancia privada a partir de alentar la deuda pública.

En el capítulo 3, “La megalópolis como el mundo de los procesos en desborde”, Felipe de Alba y Natalia Hernández Guerero nos hablan de los “desbordes”, en tanto imposibilidad de establecer límites al concepto de megalópolis, y cómo se puede repensar en tanto espacio policéntrico, lo que genera la posibilidad de construir nuevas perspectivas analíticas.

En sintonía con lo anterior, en el capítulo 4, titulado “El estado de Morelos en la megalópolis de la Zona Centro del país”, se analizan los problemas para generar políticas públicas que logren organizar el espacio. Es importante resaltar que la autora, Elizabeth Anaya Lazúrtegui, menciona los diferentes planes y proyectos con los que se cuenta para generar un gobierno que intente regular los desequilibrios, pero que se imposibilita su realización debido a la falta de coordinación entre las instancias y la falta de claridad para saber a quién le toca qué, y quién lo evalúa. Esto es, hay una alta capacidad de realizar diagnósticos que den cuenta de lo que hay que hacer pero no hay capacidades creadas para su ejecución, lo que impide la sustentabilidad a futuro de las grandes urbes, como la ciudad de Cuernavaca.

En el capítulo 5, “El Centro Histórico de la megalópolis ingobernable: patrimonización, turistificación y fachadismo del territorio”, José Antonio Rosique Cañas nos habla de que las formas en que el Centro Histórico de la Ciudad de México se ha transformado, corresponden a diferentes procesos que tienen que ver con nuestra concepción del mundo en distintas

épocas. Es por eso que debemos tener en cuenta cuáles son las políticas que propician la reproducción justa de un espacio histórico como es el centro de la ciudad sin que se ponga en detrimento ningún aspecto de la vida social y cultural de las personas que lo habitan en la actualidad.

Siguiendo este abordaje micro, tenemos un interesante trabajo de investigación sobre las formas de crecimiento habitacional en ciudad Nezahualcóyotl presentado por Ricardo Nurko Javnozón, José Enrique Ruiz Durazo y Juan Alberto González Rodríguez, quienes en el capítulo 6, titulado “Morfología y dinámica familiar de la autoconstrucción en ciudad Nezahualcóyotl: de casa unifamiliar a ‘vecindad’ familiar”, dan cuenta de las lógicas de crecimiento de la casa familiar. Sostienen que esta lógica está en relación con la forma en que se da el crecimiento de la familia (uniones, casamientos, separaciones, nuevos hijos, etc.). Al transformarse con el tiempo el tipo de familia que habita la casa, por migración, muerte o separación, se transforma la función de la construcción para la que fue hecha, quedando muchas veces fuera de la lógica inicial.

En el capítulo 7, “El cruce peatonal como revelador de la ciudad automovilizada”, Ruth Pérez López hace una comparación de cómo cruzan los peatones la calle en la Ciudad de México y cómo lo hacen en Madrid. Desarrolla la hipótesis de que la falta de políticas públicas que controlen el tránsito y protejan al peatón, hace que la conducta de los peatones en la Ciudad de México difiera de la madrileña, más que en un comportamiento de riesgo, en una forma de protección.

El último capítulo de esta parte es un interesante análisis de Julie-An-

ne Boudreau acerca de la necesidad de protección de los jóvenes ante las formas de represión estatal. “¿Buscando protección en los megateritorios? Cuando el Estado no puede proteger a sus ciudadanos”, es una interesante reflexión sobre las formas de protección religiosas y estatales desarrolladas por los individuos y sus instituciones. Cuando el Estado no es el responsable de garantizar la protección ni hace esfuerzos por disminuir la sensación de inseguridad, aparecen diversas formas alternativas, más vinculadas a la vida religiosa y espiritual. Específicamente en los jóvenes bajo análisis, se observa su identificación con santos “protectores”, como San Judas Tadeo.

Pasando a la segunda sección, Gobernar el aire, el capítulo 9, “¿Cómo gobernar el aire de la megalópolis?”, es una interesante propuesta de Martha Delgado Peralta, quien fuera funcionaria del Gobierno del Distrito Federal y nos relata que la exitosa experiencia de la Comisión Ambiental Metropolitana logró aumentar la cantidad de días de buena calidad del aire a 248 en 2012.

Esta experiencia no fue recuperada por la Comisión Ambiental Metropolitana (CAME), cometiendo además una serie de errores, lo que nos hace reflexionar sobre las problemáticas existentes cuando las políticas públicas refieren más a la lógica de una búsqueda de beneficios personales (lógica del beneficio del puesto político) que a comprender la necesidad social de contar con aire de buena calidad. De esta manera, la Ciudad de México volvió a tener en los últimos años días de contingencia ambiental que habían sido superados en el pasado.

Por otra parte, el capítulo 10, titulado “Salud urbana. Entornos acústicos saturados”, de Jimena de Gortari Ludlow y Humberto J. Muñoz, nos habla de la forma en que las ciudades se han vuelto lugares donde es muy difícil escapar al ruido, con los problemas en la salud que esto trae aparejado, ya que hay un acostumbramiento al entorno acústico saturado pero nunca una adaptación física; el cuerpo resiente estos ambientes a través de enfermedades de lento desarrollo, que al ser una dimensión poco observada debido a los efectos a largo plazo, las políticas públicas poco han hecho para evitar el ruido de las ciudades, afectando a la larga el derecho humano de acceso a una vida sana.

Finalmente, esta sección incorpora un trabajo de Analiese Richard, quien en el capítulo 11, “Ciudadanía ambiental y la megalópolis”, aboga por los derechos ambientales de los ciudadanos como una lucha por la constitución de un ejercicio ciudadano pleno.

Llegamos finalmente a la tercera parte, con la temática del gobierno del agua. En este apartado se analizan específicamente los conflictos derivados de los problemas por la desigual distribución del agua urbana. De esta manera, Úrsula Oswald nos habla de los conflictos ambientales que de manera general afectan a las megalópolis.

También en esta sección, De Alba, José Enrique Ruiz Durazo y Juan Alberto González Rodríguez nos muestran en el capítulo 13 una metodología para generar un indicador de malestar hídrico, un interesante instrumento a partir del cual los tomadores de decisiones podrían generar políti-

cas públicas más efectivas. El capítulo “Indicador de ‘Malestar Hídrico’. Deficiencias en el acceso al agua en la megalópolis”, incorpora un análisis para dos localizaciones como ejemplo de lo que es posible realizar a partir de este indicador.

En el capítulo 14, “La construcción del territorio social del agua”, de mi autoría, intento demostrar discursivamente que la lógica mercantilista bajo la cual se está operando la política del agua construye desequilibrios sociales y ambientales que difícilmente podrán ser reversibles si no es a través de una voluntad política.

Finalmente, en el capítulo 15, último del libro, “Transferencia de riesgos sociohidrológicos y vulnerabilidad emergente en el Valle de México: un modelo conceptual basado en agentes”, Elizabeth Tellman elabora, de manera similar al capítulo 13, un modelo de análisis para el tema de decisiones sobre políticas públicas en torno a inundaciones, sequía y control de conflictos sociales.

De esta manera, los distintos artículos de este libro nos hacen reflexionar sobre la transversalidad de los temas y la necesidad de un abordaje transdisciplinar de los elementos que la hagan inteligible. Las ciencias han buscado y se han dedicado a dividir disciplinariamente los temas de investigación para obtener los bordes y las fronteras de cada una de las disciplinas, pero cada vez más la complejidad de los problemas actuales a los que hay que dar solución “desbordan” estos límites, lo que nos lleva a la necesidad de poner en correspondencia estas disciplinas para lograr un diálogo que permita un conocimiento superador de las dificultades actuales.

Lo mismo ocurre cuando nos preguntamos cómo gobernar el territorio, aire y agua. La siguiente pregunta lógica es “¿el gobierno de quién?”. Porque además de la transversalidad y la transdisciplinariedad, nos estamos viendo obligados cada vez más a la “transgovernabilidad”, sólo así será posible comenzar a plantear las soluciones reales para hacer frente al lento exterminio de las condiciones materiales que sustentan nuestra vida en este planeta.

Concluyo con algo que siempre traigo a colación, porque creo que desde hace décadas hemos sido advertidos: en 1990 Eric Hobsbawm terminó su *Historia del siglo xx* con una frase clave: “Si la humanidad ha de tener futuro, no será prolongando el pasado o el presente. Si intentamos construir el tercer milenio sobre estas bases, fracasaremos. Y el precio del fracaso, esto es, la alternativa de una sociedad transformada, es la oscuridad”.



## Acerca de los autores

### **Ignacio Alonso Velasco**

Licenciado en Derecho y maestro en Gestión y Análisis de Políticas Públicas en México y España. Presidente de la Asociación de Egresados del Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo y miembro del Consejo Directivo de la Red de Científicos Españoles en México. Profesor de la licenciatura de Derecho en la Universidad de Quintana Roo, donde se encuentra cursando sus estudios de doctorado en Geografía.

### **Luis Angel Bellota**

Licenciado en Historia por la Universidad Iberoamericana y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador asistente en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Editorialista y autor del libro *Bandolerismo y descontento social en Guerrero, 1890*.

### **Ma. Ofelia Camacho García**

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México; adscrita al Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus temas de investigación se relacionan con el estudio de instituciones políticas y política y regulación.

### **Jesús Ignacio Castro Salazar**

Maestro en Administración Integral del Ambiente por el Colegio de la Frontera Norte; actualmente estudia el doctorado en Ciencias Sociales con Orientación en Desarrollo Sustentable en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Sus principales líneas de investigación están relacionadas con estudios sociales, de política y administración pública en temas ambientales.

### **Karina Kloster**

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesora-investigadora en la Academia de Historia y Sociedad Contemporánea de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Sus principales líneas de investigación son: conflictividad social en torno al agua y conflictos sociales, en general.

### **José Israel Herrera**

Doctor (PHD) por la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Ámsterdam; maestro en Ciencias Antropológicas y licenciado en Derecho (UADY). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Nivel-1. Tiene como líneas de investigación la antropología jurídica, la diferencia cultural, derechos indígenas, consulta previa, el peritaje antropológico, políticas mexicanas para el indígena. Actualmente es profesor-investigador titular del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Campeche y miembro del Cuerpo Académico Derechos Humanos y Problemas Constitucionales UNACAM-CA-55 y es representante Jr. para Centroamérica y el Caribe del World Archaeological Congress.

### **Mauro Pérez Bravo**

Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de Atemajac. Estudió la maestría en Filosofía en la Facultad de Filosofía de la Universidad Autónoma de Querétaro. Trabajó en la Red Casas del Migrante. Fue subdirector de Promoción y Capacitación del Programa de Atención a Migrantes de la Quinta Visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y subdirector de Estudios, en donde realizó



la labor de promover, difundir y dar cursos en materia de derechos humanos, género, migración y derecho internacional. Actualmente es visitador adjunto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**Rodrigo Tovar Cabañas**

Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestro en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México; doctor en Geografía por el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México; cuenta además con dos posdoctorados en urbanismo por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; así como con una estancia de investigación en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, unidad Golfo. Autor de más de 20 artículos de investigación en revistas indexadas internacionalmente, conferencista en más de 50 congresos nacionales e internacionales. Candidato del SNI. Líneas de investigación: sociología y geografía ambiental.

**Alejandra I. Vázquez Gutiérrez**

Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Tiene la especialidad en Proceso Penal Acusatorio de la misma casa de estudios. Realizó los estudios de especialidad de Formación de Secretario del Poder Judicial Federal. Actualmente es coordinadora técnico-administrativa del Tribunal Unitario del 22º circuito.



CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS  
PARA PUBLICAR EN EL NÚMERO 23 DE LA REVISTA LEGISLATIVA  
DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a todos los miembros de la comunidad académica a enviar artículos, ensayos y notas de investigación para su publicación en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación arbitrada que busca promover la producción de estudios sobre ciencias sociales y opinión pública en el ámbito legislativo, con la finalidad de que complementen el trabajo de la Cámara de Diputados. La revista es publicada tres veces al año, en abril, agosto y diciembre y acepta escritos tanto en español como en inglés.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos, ensayos y notas se relacionarán con los siguientes temas:

- Competitividad (ciencia y tecnología, desarrollo sustentable, libre competencia y pymes),
- Desarrollo regional (federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, comunicaciones, políticas energéticas),
- Política internacional (libre comercio, migración, política comparada, seguridad, terrorismo y acuerdos internacionales),
- Política interior (democracia, gobernabilidad, reforma del Estado, elecciones y partidos políticos,

transparencia y rendición de cuentas),

- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación y pobreza),
- Opinión pública (participación ciudadana, encuestas, estudios de opinión),
- Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario).

Los artículos y ensayos propuestos deberán ser originales e inéditos. Asimismo, no deberán estar postulados simultáneamente para su publicación en otras revistas u órganos editoriales.

Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de revisión por pares bajo la modalidad de doble ciego.

No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para las ciencias sociales.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpressiones o publicaciones de dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Todos los autores deberán firmar una carta de cesión de derechos una vez aceptado el artículo.

## PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la cual se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria. La decisión del Comité Editorial de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* en esta primera fase de evaluación es inapelable.
- Los originales seleccionados en la primera fase se enviarán a dos evaluadores externos, que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictamen. Se observará el más riguroso anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. En caso de que exista divergencia entre los dictámenes de los evaluadores, que uno recomiende para su publicación y el otro no, se enviará el artículo a un tercer evaluador cuyo dictamen será considerado definitivo. Únicamente los artículos que hayan completado todas las fases del proceso podrán ser considerados como artículos aceptados.
- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos que son factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a qué artículos serán publicados en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.

- En todos los casos la decisión del Comité podrá ser:

1. Publicación.
2. Recomendación de correcciones y realización de éstas a consideración de los revisores y del Comité Editorial.
3. No aceptación.

- En caso de que se detecte alguna anomalía, plagio o cuestión ética dentro de los artículos, el Comité Editorial actuará de acuerdo con las pautas publicadas por el *Committee on Publication Ethics* (<http://publicationethics.org/>)

## RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Durante el año con miras al proceso de dictaminación y a la publicación semestral en junio y diciembre.

## CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito.
- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo/ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legislativo, es decir, que sean trabajos que se relacionen con los temas de las Comisiones y Comités Legislativos o temas de coyuntura nacional. Las cartas de exposición de motivos se-

rán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.

- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.
- Se considerará como artículo o ensayo los trabajos que sean resultado de investigaciones académicas de excelencia, que contengan perspectivas teóricas e interpretación de los temas de manera rigurosa y creativa. Se dará prioridad a aquellos cuyo contenido proporcione herramientas relevantes y originales de análisis para el debate público.
- Es necesario que todos los artículos cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como seis palabras o frases claves tanto en inglés como en español. Además, el título del artículo tendrá que estar en español e inglés.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo 9 mil palabras y, de igual modo, tener una extensión mínima de 20 cuartillas y máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3 mil palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya

profundidad en el tema es menor que la de un artículo, presentan un avance de investigación y si bien exige el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos. El proceso de revisión de nota será interno y los miembros del Comité Editorial podrán tomar la decisión de enviar notas con especialistas para su posible revisión y corrección.

- El artículo, ensayo o nota, deberá presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial de tamaño 10, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas a puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto como en un archivo anexo (Word, PowerPoint o Excel) y su presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente.
- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta Harvard-APA en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas, ejemplo: (López, 2007: 8-13). Es importante presentar la información completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. De acuerdo con este método de citado la bibliografía deberá ser ordenada de manera alfabética conforme a los apellidos de los autores y seguir los siguientes cánones:

- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, lugar o país, editorial.
- Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
- Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre de la revista en cursivas, tomo o volumen, número, lugar o país, editorial.
- Internet: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título,

nombre del sitio Web, dirección URL completa y fecha del artículo o, en su caso, de la consulta.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

revista.legislativa@congreso.gob.mx  
liz.cesop@gmail.com

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

The Center for Social and Public Opinion Studies invites all members of the academic community to submit for publication research papers, essays and research notes for the *Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

*The Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies* is a peer-reviewed journal that seeks to encourage the production of studies on social sciences and public opinion in order to complement the work of the Mexican Chamber of Deputies.

The Journal is currently published twice a year, in June and December, and accepts papers in Spanish and English on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human rights, international security, migration, terrorism and international agreements);
- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and

- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).

Papers and essays must be original and unpublished. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication. Participant texts will enter into a process of selection that will meet strict quality criteria through a blind peer-review process.

There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center. All authors must sign a letter of transfer of rights when the paper is accepted.

## SELECTION PROCESS

The Editorial Board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative issues, as well as those that do not fulfill the requirements declared in this document. The decision of the Editorial Board of the Journal of Social Studies Legislative and Public Opinion in this first phase of evaluation is final.

<sup>1</sup> In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The strictest anonymity of both authors and reviewers will be observed. If the reviewers do not coincide in their reports, one recommends for publication and the other not, the paper will be sent to a third reviewer which report will be considered definitive. Only the papers and articles that have passed all the process will be considered as accepted articles.

In case the papers received outnumber the publication capacity, the Editorial Board shall have the last word regarding which articles are to be published and which are to be published in further numbers.

In any case, the Editorial Board decision will either be:

1. Publication.
2. Publication with corrections subject to reevaluation.
3. Rejection.

In case that an anomaly, plagiarism or other ethical issue is found in any paper the editorial committee will act according to the norms published by the Committee on Publication Ethics (<http://publicationethics.org/>)

## SUBMISSION OF PAPERS

- During the year with twice a year publication date in mind (June and December).

## EDITORIAL CRITERIA

- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies, which means that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber. This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.
  - The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well a small curriculum containing the academic degree, working institution, investigation area, address, e-mail and phone number.
  - It is considered as an article or an essay any work that results from original academic research, containing theoretical perspectives and a rigorous and creative interpretation of the subjects studied. Priority will be given to those works that provide relevant content and original tools of analysis for public debate.
  - All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also six key words or key phrases in English and in Spanish.
  - Articles and essays must be written in a minimum of 6000 words and a maximum of 9000 words.
  - A research note is any paper around 10 and 15 pages, or with a minimum of 3000 words and a maximum of 4500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are a preliminary version of an investigation; nevertheless, academic rigor is demanded. The research notes will only be evaluated by the Editorial Board.
- Papers or essays must be unpublished.



- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
  - Left margin: 2.5 cm, and right: 3 cm.
  - Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source.
  - For bibliographic references, the Harvard-APA citation style should be used, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the page or pages referred to; for instance: (López, 2007: 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is should be written in the following form:
    - Books: Full name of the author, year in parenthesis, subject in italics, country, editorial and pages.
    - Book chapters: Full name of the author, year in parenthesis, title between quotation marks, name(s) of the author(s), book title in italics, place or country, editorial.
    - Magazines: Full name of the author, year in parenthesis, title within quotation marks, name of the magazine in italics, volume, number, place or country.
    - Internet: Full name of the author, year in parenthesis, title, name of the website, URL full address, date of the article and date of retrieval.
    - Bibliography must be written in alphabetical order according to the family names' of the authors.
- Please send paper submissions to:
- revista.legislativa@congreso.gob.mx  
liz.cesop@gmail.com
- In all cases, authors shall be noticed via e-mail the Committee's decision.







CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA