

# REIB

**Vol. 10, nº2. 2016**

## ÍNDICE:

1.EDITORIAL: .....	4
2.TRIBUNA ABIERTA IBEROAMERICANA: .....	6
Energía, relaciones internacionales y cooperación en américa latina.	
Jesús Eduardo Troconis Heredia .....	6
3. ARTICULOS Y NOTAS: .....	9
La reserva del estado mexicano al estatuto de roma de la corte penal internacional.	
Laura Alicia Camarillo Govea y Samuel Cabrera Gutiérrez .....	9
El problema de la homosexualidad y la filiación en Chile.	
Elena Goñi Huarte.....	28
Retos de la política y los derechos humanos política en el post conflicto colombiano.	
Carlos Mario Molina Betancur y Francisco Valderrama Bedoya .....	46
El cambio económico en Cuba: Las bases del nuevo modelo.	
Luis Miguel Uharte Pozas .....	71
Volver a los orígenes del partido revolucionario institucional: una mirada comparativa con el partido nacional fascista.	
Tiziana Bertaccini .....	98
La poetica difusa de las imágenes periféricas.	
Joaquín Sánchez-Ruiz y Jorge Durán Suárez .....	116
4. RECESIONES: .....	132
VV.AA. Coord. <sup>a</sup> Churruca Muguruza C. <i>Colombia: ¿Cómo construir la paz?</i> Editorial Catarata, Madrid, 2015. ISBN: 978-84-9097-033-1	
Giuseppe Matteo Pezzullo .....	132
J. Bonet Pérez y R.A. Alija Fernández (eds.), <i>La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional</i> , Marcial Pons, Madrid, 2016, (433pp).	
Juan Manuel Rodríguez Barrigón .....	137
A. Cox, <i>Espiritualidad y filosofía indígena</i> . Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN). Managua, 2016. (175 pp.)	
Adriana Sánchez Lizama.....	141

José Manuel Azcona Pastor, <i>De Hispanoamérica a Albania. El concepto de hispanidad, la política exterior y la Legación española en Tirana (1928-1939)</i> , Madrid, Sílex, 2016. Tomás Pedro Gomáriz Acuña.....	143
José Manuel Azcona Pastor, <i>Emigración y relaciones bilaterales España-Chile (1810-2015)</i> , Ed. Dykinson, Madrid, 2016. Majlinda Abdiu y Javier Avilés Barandiarán .....	145
Kristiñ Gudrun Jónsdóttir, <i>Bandoleros santificados: Las devociones a Jesús Malverde y Pancho Villa</i> , San Luis de Potosí, Colegio de la Frontera Norte y Colegio de San Luis, 2014. José Manuel Azcona Pastor y Tomás Pedro Gomáriz Acuña.....	148
5. DOCUMENTACION: .....	151
Resolución 527 modificación del contenido y formato de la tarjeta andina de migración (TAM) La Secretaria General de la Comunidad Andina,.....	151
XXV cumbre iberoamericana de jefes de estado y de gobierno Cartagena de Indias, 28 y 29 de octubre de 2016 Resolución de Cartagena de indias sobre la conferencia Iberoamericana.....	153

## 1.EDITORIAL:

La consabida globalización puso hace unas décadas en la Agenda diplomática y política internacional el papel del mercado como motor de la economía y de la vida internacional. Después de transcurrido más de un cuarto de siglo desde la caída del muro de Berlín han cambiado las cosas y no están claros los paradigmas dominantes.

El modelo social europeo ha entrado en crisis, fenómeno que se agudizó con la crisis financiera de 2007-2008, y que produjo una crisis sistémica, tanto en la Unión Europea como en los Estados miembros. Esta crisis se manifiesta en el incremento de la xenofobia y el antisemitismo, así como en los denominados delitos de odio, en el incremento de los partidos políticos extremistas, a izquierda y a derecha, en la puesta en entredicho del modelo socio-político dominante desde la segunda guerra mundial etc..

Los apóstoles de la ideología neoliberal tal vez no pensaban que profundizar en el capitalismo salvaje como fórmula de bienestar es algo que no acaba de salir adelante. Si ponemos la mirada en América estos procesos tienen también consecuencias, algunas distintas a sus manifestaciones en Europa o en otros continentes. Así, por ejemplo, el triunfo de Trump en Estados Unidos es una manifestación del populismo, estilo USA, entre otras cosas. El descrédito de la vieja política para afrontar los nuevos problemas trae nuevos profetas, que sin duda pueden generar nuevos problemas y/o empeorar los existentes. En todo caso, la gente desea cambios, frenar la globalización, la pérdida de seguridad y de puestos de trabajo, la deslocalización de empresas, entre otros fenómenos.

Abordar los efectos nocivos de la globalización no es sencillo, pues produce estas consecuencias, que pueden empeorar la enfermedad. La globalización no ha reducido suficientemente la desigualdad de muchos países, fundamentalmente en América Latina. La globalización está teniendo efectos en los cambios políticos en Europa y en América y las consecuencias que puede tener en los planos nacionales y globales parecen a día de hoy imprevisibles. Hay problemas derivados de la desterritorialización del poder, o del desacoplamiento entre poder y representación, que difícilmente pueden ser solventados desde el modelo de Estado democrático, pues este se ve desbordado. La cooperación internacional y las Instituciones internacionales tampoco parecen una alternativa al Estado. Hay pues, un desajuste entre la incapacidad del Estado de hacer frente a los problemas de la gente, y la falta de una alternativa.

Además, en las últimas décadas se ha visto muy incrementado el papel de las empresas multinacionales, que operan con escaso control. Esto ha traído nuevos problemas frente a los cuales tampoco parece que los Estados o las Instituciones tengan soluciones adecuadas. Las Naciones Unidas han aprobado los Principios Rectores Naciones Unidas, Empresas y derechos humanos, en 2011, que carecen de fuerza obligatoria y que son más bien una guía de buenas prácticas. En América Latina su papel lleva décadas con críticas, a las que en los últimos tiempos se añaden las derivadas de los derechos de los pueblos indígenas o de la protección del medio ambiente; a todo ello debe añadirse que la Comunidad internacional ha identificado unos Objetivos de desarrollo sostenible que los sujetos y actores no toman suficientemente en serio.

Es tal la agenda de objetivos y medidas que plantean los ODS que la Comunidad internacional está en una fase de profusión de mensajes con falta de medidas nítidas y jurídicamente exigibles. Esta nueva técnica de abordar los problemas comunes de la Humanidad tampoco parece que sea sencillo de hacer. En este sentido Iberoamérica, las

Instituciones iberoamericanas y los Estados deberían generar elementos comunes a impulsar en la globalización.

En primer lugar, una globalización humana, que tenga en cuenta la primacía de los derechos humanos y de la política sobre la economía, que conciba la economía al servicio del hombre y no al revés. Y ello con independencia de las ideologías a un lado o a otro es un mensaje que pueden compartir gran parte del arco político. En segundo lugar una globalización sostenible, que no sea contraria a los intereses intergeneracionales y que preserve el medio ambiente, así como que sea socialmente sostenible. En tercer lugar, las globalizaciones tienen que ser un instrumento para la paz, basarse en la cultura de paz, de prevenir los conflictos, lo que exige medidas en muchos planos políticos, económicos, sociales, jurídicos y culturales.

Las Instituciones Iberoamericanas son en el mundo relativamente poco importantes, pero podrían aportar su granito de arena a la construcción de un mundo mejor si se abordan, desde perspectivas políticas diversas, los elementos comunes que desde un humanismo compartido podrían dar lugar a un mundo mejor, que preserve lo mejor que hemos heredado de las generaciones pasadas. Eso sería una buena agenda a construir desde las Instituciones que, hoy creadas, en ocasiones necesitan de sabiduría nueva para abordar viejos problemas, con imaginación y con respuestas novedosas. La mirada a África, a Asia y a otros continentes puede hacerse también desde estas dimensiones que, bien explicadas, también podrían ser compartidas desde modelos culturales, políticos y económicos bien dispares. En definitiva, no debemos olvidar que una economía global que empobrezca a la mayoría de la población no es siquiera rentable para los propios capitalistas. Hasta el capitalismo y la economía de mercado exigen que las sociedades modernas, de mercado, no vivan en la pobreza sino que sean socialmente sostenibles.

## **2. TRIBUNA ABIERTA IBEROAMERICANA:**

### ***ENERGIA, RELACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACION EN AMÉRICA LATINA.***

***Jesús Eduardo Troconis Heredia,***  
**Profesor de Derecho Internacional de la energía. Cátedra de Derecho  
Internacional Humanitario y Derechos Humanos Mario Villarroel Lander**

La cooperación energética internacional es un instrumento de la política exterior que hace posible la obtención de la energía que todos los Estados. Es, por definición, una herramienta de colaboración y apoyo a los procesos de desarrollo mediante la transferencia de recursos técnicos y financieros entre diversos actores del sistema internacional, es decir, gobiernos, entes territoriales, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales (ONGs).

La formulación de una política de cooperación internacional de la energía debe tener en cuenta, fundamentalmente, la seguridad del suministro. Este suministro energético no sólo depende de las políticas que promueven la confianza en el sistema energético del país importador, vinculado con la planificación de infraestructuras, la diversificación del mix o factura de combustibles y tecnologías, y el establecimiento de un marco jurídico regulador, sino que también atiende al grado de autoabastecimiento, a la diversificación geográfica de los suministros, y a la estabilidad política y fluidez de las relaciones diplomáticas.

La energía es un elemento esencial de las relaciones internacionales. La alta dependencia energética de los combustibles fósiles ha tenido un gran peso sobre la política exterior de los Estados y, obviamente, van a ser diferentes los intereses y las políticas de los suministradores y de los importadores. En ese sentido, hay que poner de relieve que los Estados exportadores de energía, especialmente de petróleo y gas, no se caracterizan por presentar problemas de seguridad energética. Los Estados productores o exportadores requieren de una demanda constante y permanente hacia el futuro, en perfecta concordancia con las inversiones, con el propósito de condenar el riesgo de suministro de estos hidrocarburos. Por ello, se ha considerado como factor sensible de riesgo político, la persistente y convulsa situación del Medio Oriente.

Si bien la posesión de los recursos y la exportación de los mismos constituyen la principal fuente de ingresos de los Estados exportadores, la afectación negativa sobre su economía residiría en la disminución de la demanda, sin consecuencia alguna sobre la disponibilidad de energía. La conclusión es fácil, aquellos países que no dependen de recursos energéticos provenientes del exterior y en los cuales la producción es suficiente para satisfacer sus necesidades domésticas y exportar un excedente, no presentan problemas de seguridad energética.

El acuerdo, el compromiso y el diálogo entre los Estados son herramientas fundamentales en el ámbito de la cooperación energética internacional. La materialización de esa cooperación se expresa en acuerdos, en ocasiones. Si ponemos la vista en el continente americano, cabe destacar, en época contemporánea el Pacto de San José impulsado el 3 de agosto de 1980 por los presidentes de México y Venezuela, José López Portillo y Luis Herrera Campins. Ese acuerdo se concibió como un mecanismo de apoyo y colaboración a las economías de varios países de Centroamérica y el Caribe. En dicho Pacto participan también Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Este Convenio, pionero en materia energética, establece que Venezuela y México suministran 160.000 barriles diarios de crudo y/o productos refinados, con facilidades crediticias. Además, el Pacto de San José contempla un esquema de cooperación destinado a financiar proyectos de desarrollo social-económico en los países participantes, así como el intercambio comercial de bienes y servicios a los que concurren empresas de México y Venezuela.

En el año 2000 y como consecuencias de los cambios políticos acaecidos en Venezuela y en otros países de la región se va a impulsar el denominado Acuerdo energético de Caracas. La idea era incluir a Cuba y renovar el Pacto de San José, que se habría hecho rígido. El acuerdo preveía el suministro de petróleo con financiación de hasta 15 años, periodo de gracia de un año y una tasa de interés de un 2% para la porción de la factura financiada; el compromiso de suministro a República Dominicana era de 20.000 barriles diarios, a Guatemala de 10.000, a Costa Rica, Panamá y El Salvador de 8.000, a Jamaica de 7.400, a Haití de 6.500, a Honduras de 5.000, a Nicaragua de 4.900, a Barbados de 1.600 y a Belice de 600. Los volúmenes asignados dependían de las características, de la estructura energética y del consumo de cada país.

Esta iniciativa se inserta en las relaciones internacionales, en la vinculación entre diplomacia y energía, en particular en petróleo, en la denominada petrodiplomacia. Uno de los recursos para la Agenda internacional de la revolución venezolana desde Chaves toma apoyo en este recurso. Entre las iniciativas de la política de cooperación energética venezolana, se han potenciado las propuestas de la alternativa bolivariana para las Américas (ALBA), Mercosur, Comunidad Andina de Naciones y Comunidad Suramericana de Naciones. En su seno, han proliferado diferentes instituciones dedicadas al suministro y comercialización del petróleo y del gas, tales como *Petroamérica*, *Petrosur*, *Petrocaribe* y *Petroandina*.

Como contrapeso a estas iniciativas lideradas por Venezuela el Gobierno de México rescató la idea del Plan Puebla Panamá y anunció un ambicioso proyecto energético, que contemplaba la construcción de una refinería, una red de gasoductos y una hidroeléctrica, con inversiones estimadas por 7000 millones de dólares, en tres o cuatro años, que garantizarían la provisión de energía en condiciones competitivas y de beneficio seguro para la región. Los avances de este acuerdo de complementariedad económica se materializaron a mediados de diciembre, cuando los presidentes de Centroamérica,

República Dominicana, Colombia y México decidieron dar luz verde a la construcción de una refinería común para el procesamiento de 230.000 barriles de crudo pesado mexicano, además de un gasoducto, una termoeléctrica y una planta de gas.

A su vez el Gobierno venezolano ha rescatado el proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 1999, de creación de un Anillo Energético, consistente en una serie de gasoductos que transportarían de 30 a 35 millones de metros cúbicos diarios desde Camisea, Perú, hasta Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil. Se estudiaron dos opciones para financiar los \$ 25.000 millones de inversión estimada: un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la constitución de empresas regionales con aporte estatal que sirvan de soporte económico. Los grandes suministradores de gas serían Venezuela (PDVSA, Yacimientos de Gas Asociado, Plataforma Deltana, Norte de Paria, Estado Sucre), Bolivia (Santa Cruz-Tarija), Argentina (Cuenca Neuquén, Austral y Noroeste), Brasil (Sao Paulo) y Perú (Yacimiento Camisea). Evo Morales, estuvo muy vacilante por su política de exportación de gas a Chile, a pesar de que la empresa estatal petrolera (YPB) recomendaba el ingreso al Anillo. En cambio, los Presidentes Néstor Kirchner, Luis Ignacio “Lula” Da Silva y Hugo Chávez proclamaban su respaldo absoluto a la construcción del Gasoducto del Sur que tendría 7.000 kilómetros de longitud y generaría más de un millón de empleos, directos e indirectos. En un frente, fundamentalmente político, los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela estuvieron comprometidos a fomentar la cooperación entre sus compañías estatales de petróleo y gas natural en nombre de la integración. Este proyecto de gasoducto sudamericano no es pacífico, por el enorme coste económico que tiene una obra de tal naturaleza, así como por los propios intereses de algunos países como Brasil o Bolivia, algunos de cuyos expertos lo ponen en duda. El gasoducto del sur tenía que ser competitivo a escala nacional e internacional. En el momento actual habrá que esperar a ver cómo evolucionan las relaciones internacionales en la región para saber si, en un futuro, podremos hablar de un modelo energético a escala de América Latina y el Caribe, hoy en ciernes todavía.

### **3. ARTÍCULOS Y NOTAS:**

## **LA RESERVA DEL ESTADO MEXICANO AL ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL<sup>1</sup>**

### ***MEXICAN STATE RESERVATION TO THE ROME STATUE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT***

**Laura Alicia CAMARILLO GOVEA<sup>2</sup>**  
**Samuel CABRERA GUTIÉRREZ<sup>3</sup>**

#### **RESUMEN.**

México forma parte de los Estados que han ratificado el Estatuto de Roma del cual nace la Corte Penal Internacional. Para que esto pudiera materializarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una reforma en su artículo 21, en el cual se reconoce la jurisdicción de dicha Corte. En ese sentido, el análisis que aquí se realiza, gira en torno precisamente a la entrada en vigor del Estatuto de Roma en el sistema jurídico mexicano. El propósito versa sobre identificar los alcances que tiene dicha reforma constitucional de cara al Derecho Internacional Público y ante el propio Estatuto y si en su caso, la multireferida reforma se constituye *per se* cómo una reserva al Estatuto de Roma o bien debe ser leída como una expresión constitucional que al insertarse en la Carta Magna debe prevalecer.

#### **ABSTRACT**

Mexico is one of the States that have ratified the Rome Statute from which the International Criminal Court is born. In order to materialize that, the Political Constitution of the United Mexican States suffered an amendment in Article 21, which recognizes the jurisdiction of the Criminal Court. The object of this analysis is precisely the entry into force of the Rome Statute in the Mexican legal. The purpose is to identify the scope of this constitutional amendment with regard to Public International Law and the Statute itself, and if the multi-referenced amendment is *per se* a reservation to the Rome Statute or should be read as a Constitutional expression that must prevail in the constitution.

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 10-10-2016 y aprobado el 11-12-2016

<sup>2</sup> Doctora en Derecho *cum laude* por la Universidad de Castilla-La Mancha, actualmente profesora-investigadora de la Facultad de Derecho Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California, México.

<sup>3</sup> Ayudante docente de Derecho Internacional Público y estudiante de la Licenciatura en Derecho de la Facultad de Derecho Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California

**KEYWORDS:** Rome Statute, International Criminal Court, constitutional amendment, reservation.

**PALABRAS CLAVE:** Estatuto de Roma, Corte Penal Internacional, reforma constitucional, reserva.

**Sumario: I. Introducción. II. La participación del Estado Mexicano en las negociaciones de Roma. III. La firma del Estatuto por parte del Estado Mexicano. III.1. La jerarquía del Estatuto de Roma en el ámbito Constitucional Mexicano. IV. Propuesta inicial de reforma al artículo 21 constitucional. IV.1 Proyecto de las Comisiones Unidas del Senado, reforma constitucional y posterior ratificación del Estatuto de Roma. V. La “presunta reserva” en el artículo 21 Constitucional. V.1. Efectos de reserva en la aplicación del texto constitucional. V.2. La reforma contradice la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y el Estatuto de Roma. V.3. Consideraciones sobre el proyecto de ley reglamentaria. VI. Conclusiones.**

## **I. Introducción.**

El Estado mexicano a través de su representación diplomática participó activamente en los procesos de celebración del Estatuto de Roma (en adelante el Estatuto o ER) el cual le da vida a la Corte Penal Internacional (en adelante la Corte o CPI) y a pesar de haberse abstenido de votar en la adopción del ER que creaba la Corte en 1998, firmo el Estatuto dos años después, el 7 de septiembre de 2000 durante la Cumbre del Milenio. Varias fueron las consideraciones jurídicas y políticas que motivaron la abstinencia de firmar inicialmente el estatuto, pero prevaleció el ánimo de fomentar el crecimiento de una justicia penal internacional, en donde se enjuiciaría a aquellos que cometan los más atroces crímenes en el derecho internacional.

Para el año 2002, el ER alcanzó más de 60 ratificaciones, las necesarias para que este entrará en vigor y con él una Corte Penal Internacional de carácter permanente. Dentro del ordenamiento jurídico interno se iniciaron procesos legislativos tendientes a dar entrada al tratado más importante en materia de derecho penal del individuo hasta ahora existente, en particular una propuesta del Ejecutivo Federal en donde a través de una reforma al artículo 21 Constitucional se reconocería lisa y llanamente la jurisdicción de la Corte, sin embargo, esta propuesta inicial sufrió cambios sustanciales y ha quedado tal y como se encuentra a la fecha. A lo largo de este trabajo se analizará el papel del Estado Mexicano en torno a los procesos que conciernen al Estatuto de Roma y se abordará bajo los principios del Derecho Internacional Público y de las disposiciones del mismo Estatuto, los alcances que dicha reforma ha de tener para demostrar que el precepto constitucional en comento y una propuesta de ley derivada de este, constituyen una reserva encubierta hacia el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el cual expresamente no admite tal supuesto.

## II. La participación del Estado Mexicano en las negociaciones de Roma

El Estatuto se aprobó el 17 de julio de 1998, en la ciudad de Roma, Italia, durante la Conferencia Internacional de Plenipotenciarios, con 127 votos a favor, 21 abstenciones y 7 votos en contra, con él, se dio nacimiento a la Corte Penal Internacional cuya sede se encuentra en La Haya, Holanda.

Varias habían sido las experiencias que justificaban la necesidad de crear un tribunal penal internacional permanente, a saber, los Tribunales Militares Internacionales de Núremberg y Tokio, así como los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* para la Antigua Yugoslavia y Ruanda, a diferencia de estos últimos que fueron creados por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU o Naciones Unidas) la CPI tiene carácter permanente y no depende de la ONU.<sup>4</sup> Su competencia ha sido establecida desde el artículo primero, al decir que la Corte “Estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales.”<sup>5</sup>

Dicha naturaleza complementaria o subsidiaria de la CPI se ve reflejada en las cuestiones de admisibilidad contenidas en el artículo 17 del Estatuto en donde se establece que la Corte sólo adquiere competencia ante la inoperancia de las jurisdicciones penales nacionales, la cual puede configurarse cuando un Estado “incoa un procedimiento solo aparente, para sustraer a la persona interesada de la persecución penal; cuando se verifique una dilación procesal incompatible con una intención de persecución penal; o cuando el proceso no se sustancie de manera independiente o imparcial”<sup>6</sup> y únicamente respecto aquellos crímenes de los cuales puede conocer el tribunal (1. Crimen de Genocidio; 2. Los crímenes de lesa humanidad; 3. Los crímenes de guerra; 4. El crimen de agresión)<sup>7</sup>, cometidos en territorio de sus Estados Parte o por sus ciudadanos. También se resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando este en trámite un procedimiento nacional o este no sea lo suficientemente grave como para justificar la intervención de la Corte.<sup>8</sup>

Durante la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional<sup>9</sup> (llevada a cabo del 15 de junio

---

<sup>4</sup> Artículo 2.1 de la Resolución *ICC-ASP/3/Res.1*: Las Naciones Unidas reconocen a la Corte como institución judicial independiente de carácter permanente que, de conformidad con los artículos 1 a 4 del Estatuto, tiene personalidad jurídica internacional y la capacidad jurídica que sea necesaria para el desempeño de sus funciones y la realización de sus propósitos. Disponible en español en: [https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-01-SPA.pdf](https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-01-SPA.pdf)

<sup>5</sup> Artículo 1. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

<sup>6</sup> AMBOS, K. y GUERRERO, O.(Compiladores): *El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, 1ª reimpresión, Editado por el Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Colombia 2003, pág.112.

<sup>7</sup> Artículo 5 del Estatuto de Roma. Crímenes de la Competencia de la Corte.

<sup>8</sup> Artículo 17 del Estatuto de Roma. Cuestiones de Admisibilidad

<sup>9</sup> Acta final en español disponible en:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/241/88/PDF/N9824188.pdf?OpenElement>

al 17 de julio de 1998) la representación mexicana guardaba una postura que presumía estar a favor de la creación de la CPI, el entonces embajador Sergio González Gálvez, en la ciudad de Roma, declaró:

*“México apoya firmemente la creación de la Corte Penal Internacional, como un importante paso en el desarrollo del Derecho Penal Internacional, sin embargo, se requiere un Estatuto para este Tribunal que garantice su independencia frente a cualquier organismo internacional, gubernamental o no gubernamental, incluyendo el Consejo de Seguridad de la ONU”<sup>10</sup>*

Para la delegación mexicana los objetivos más importantes a los que se debía llegar en la Conferencia de Roma, versaban a grandes rasgos en:

1. Definir claramente los casos en los cuales la CPI puede actuar, dejando bien establecido que no se trata de sustituir los sistemas judiciales nacionales en vigor, sino de complementarlos para castigar a individuos responsables de los delitos internacionales.
2. En sentido estricto, la CPI debe tener competencia exclusivamente sobre individuos y nunca sobre Estados.
3. El financiamiento de la Corte debe efectuarse en forma independiente del presupuesto ordinario de la ONU y estar básicamente a cargo de los Estados parte del Estatuto
4. El llamado principio de complementariedad no puede basarse en el consentimiento de los Estados.<sup>11</sup>

En la votación final, México fue uno de los veintiún Estados que decidieron abstenerse. Entre las razones principales de dicha abstinencia nos explica González Gálvez se encuentran;

- a) El hecho de que se haya establecido una vinculación entre el Consejo de Seguridad de la ONU y la CPI.
- b) La no inclusión de las armas de destrucción masiva como crimen de guerra, en particular las armas nucleares.
- c) La ampliación a última hora de la competencia de la CPI en relación con otros crímenes internacionales en específico, tráfico ilegal de drogas y terrorismo.<sup>12</sup>

Por otra parte, la representación mexicana señaló la contrariedad de disposiciones del Estatuto creado en Roma que contravendrían la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución o CPEUM), en específico, la Cosa juzgada o *non bis in ídem* (art.20); Improcedencia del cargo oficial (art.24); Imprescriptibilidad de los delitos (art.29); Funciones y atribuciones del fiscal con respecto a las investigaciones (art.54) y derechos del acusado (art.67). Iría más allá de los objetivos de este trabajo especificar de qué manera contravienen la CPEUM los anteriores

---

<sup>10</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín de prensa 254, México, 24 de junio de 1998. Citado en EDUARDO NAVARRETE, J (Coordinador), *La Reconstrucción de la Política Exterior de México: Principio, Ámbitos, Acciones*. México 2006 pág. 107.

<sup>11</sup> Sobre los objetivos de México en la Conferencia de Roma, puede consultarse: MARTÍNEZ MEJÍA, B. *La Corte Penal Internacional: un reto constitucional*. 1ª Edición. México, 2005, pp. 112 y 113.

<sup>12</sup> Sobre las razones de abstenerse de votar, puede consultarse: GONZÁLEZ GÁLVEZ, S. “La Corte Penal Internacional. Posibilidades y Problemas. *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, Año 8, Núm. 47, México 2001, pp. 137-146

preceptos señalados<sup>13</sup>, sin embargo, se considera necesario mencionarlos a efecto de asentar que desde la creación del Estatuto han existido preceptos jurídicos en conflicto entre este y el texto constitucional mexicano.

A pesar de las abstenciones y los votos en contra de China, Estados Unidos, Irak, Israel, Libia, Qatar y Yemen, el Estatuto fue aprobado en su mayoría, dicha decisión “es la expresión de la acción colectiva de los Estados Parte en un tratado, dirigida a crear una institución que haga justicia colectiva respecto de determinados crímenes internacionales”<sup>14</sup>

### III. La firma del Estatuto de Roma por parte del Estado Mexicano

La firma del tratado se realizó por medio de la entonces embajadora de México en Argentina, Rosario Green, el 7 de septiembre del 2000, durante la denominada Cumbre o Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (llevada a cabo del 6 al 8 de septiembre del 2000) y en cuya resolución final, se exhortaba a los Estados a ratificar el ER:

Velar por que los Estados Partes apliquen los tratados sobre cuestiones tales como el control de armamentos y el desarme, el derecho internacional humanitario y el relativo a los derechos humanos, y pedir a todos los Estados que consideren la posibilidad de suscribir y ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.<sup>15</sup>

La decisión de firmar el Estatuto recae en el hecho “de que los principios que sustentan esta iniciativa (la creación de la Corte), son convicciones esenciales de la Nación mexicana. Se basa también en el reconocimiento mexicano de la culminación del esfuerzo de la comunidad internacional para establecer una jurisdicción penal internacional que garantice la protección de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad en el caso de las violaciones de lesa humanidad”<sup>16</sup>

De acuerdo con La Ley sobre Celebración de Tratados<sup>17</sup>, una firma *ad referendum* es “el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación”<sup>18</sup>. Fue bajo esta figura que se firmó el Tratado de Roma, por lo que era necesaria su eventual ratificación para que este adquiriera total vigencia dentro del territorio mexicano. Por el hecho de que la canciller Green, lo haya

---

<sup>13</sup> Sobre esta cuestión, puede consultarse: CAÑIZ GARCÍA, N. “Constitucionalidad del Estatuto de Roma y realidad jurídico – política en México bajo la perspectiva de derecho comparado”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. III, México, 2003, pp. 107-132.

<sup>14</sup> BASSIOUNI, M, BROOMHALL B, y CANARGO, P. *La Corte Penal Internacional*, 2ª edición, Editorial Leyer, Bogotá, 2002, pp. 15-16.

<sup>15</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/55/2. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/55/2>

<sup>16</sup> Comunicado de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores. (282:2000), Ciudad de México. Citado en GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, E. “México ante la Corte Penal Internacional” *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 36, núm. 104, Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia, 2006, pág.21

<sup>17</sup> Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

<sup>18</sup> Artículo 2, párrafo 3 de la Ley Sobre la Celebración de Tratados.

firmado y de conformidad con el artículo 112.1 del ER.<sup>19</sup> México podría participar en las futuras asambleas de los Estados Partes, con carácter de observador.

Con el fin de explicar que el actual artículo 21, párrafo 8 de la CPEUM constituye en sus efectos una reserva al ER e inclusive antes de mencionarlo, consideramos necesario señalar cuál es la jerarquía que tienen los tratados internacionales en México, y a partir de ahí, explicar que los procesos legislativos internos tendientes a dar entrada al Estatuto de Roma al ordenamiento jurídico mexicano han caminado sobre una línea que intenta limitar la competencia de la Corte Penal.

### III.1. La jerarquía del Estatuto de Roma en el ámbito Constitucional

La naturaleza jerárquica de los tratados internacionales se encuentra en el artículo 133 Constitucional, el cual reza:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Del anterior párrafo se desprende que solo los tratados que no contradigan la Constitución serán Ley suprema. En este aspecto se ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la siguiente tesis:

**tratados internacionales. se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal.**

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y **de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental**, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema.<sup>20</sup>

Lo anterior es pertinente toda vez que, desde la Conferencia de los Plenipotenciarios, la representación mexicana señaló que el Estatuto de Roma contiene ciertos principios de derecho procesal penal que son incompatibles con el régimen constitucional mexicano<sup>21</sup>, lo cual tuvo influencia directa en la decisión de abstenerse en la votación final y con ello nace un conflicto entre la CPEUM y el ER, situación a la que volveremos más adelante. Una experiencia latinoamericana respecto a la implementación del ER, que explica esta doctrina de supremacía constitucional frente a los tratados

<sup>19</sup> Artículo 112, párrafo 1 del Estatuto de Roma: Se instituye una Asamblea de los Estados Partes en el presente Estatuto. Cada Estado Parte tendrá un representante en la Asamblea que podrá hacerse acompañar de suplentes y asesores. Otros Estados signatarios del Estatuto o del Acta Final podrán participar en la Asamblea a título de observadores.

<sup>20</sup> Tesis Aislada, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, Tesis P. LXXVLL/99, p. 46. Subrayado propio.

<sup>21</sup> Sobre este tema puede consultarse: MARTÍNEZ MEJÍA, B. *La Corte Penal Internacional: un reto constitucional*. 1ª Edición. México, 2005, pp. 117 a 147.

internacionales lo constituye la sentencia del Tribunal Constitucional Chileno de 2002<sup>22</sup>, el cual declaró inconstitucional el Estatuto de Roma de la CPI y en donde los diputados manifestaron su postura de que si el Estado de Chile, deseaba ser parte del Estatuto, debía reformar su Constitución en aras de armonizar ambos cuerpos jurídicos:

Los tratados deben someterse a la Constitución Política no solo en cuanto al procedimiento de aprobación y ratificación, sino que también en los que dice la relación con su contenido. Si alguno de sus preceptos es contrario a la Carta Fundamental, antes de su aprobación, debe procederse a la modificación de esta última.<sup>23</sup>

La sentencia en comentario concluyó que:

Si dicho tratado (el Estatuto de Roma) contiene normas contrarias, solo podrá válidamente incorporarse al ordenamiento jurídico interno, previa reforma constitucional.<sup>24</sup>

En ese orden de ideas, quien fuera juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sergio García Ramírez y refiriéndose al caso de México, señala que “lo que corresponde no es precisar si existe o no contradicción con el texto constitucional, la hay obviamente, sino la forma en que esa contradicción debiera resolverse. Sabemos, fuera de dudas, que debemos atenernos al mandamiento constitucional. Pero también sabemos que el *dictum* constitucional puede modificarse y se ha modificado en varias ocasiones, lo que verdaderamente importa es precisar, a través de una profunda reflexión y un laborioso consenso, cual es la solución preferible.”<sup>25</sup>

La situación entonces era clara, había que realizar una reforma Constitucional en la que se diera entrada al Estatuto dentro del sistema jurídico mexicano vigente, ya que el Estatuto no impone a los Estados una obligación específica en materia de implementación, sino que esto resulta conveniente a los fines de operativizar sus disposiciones.<sup>26</sup> Por lo tanto cada uno de ellos “deberá evaluar su sistema jurídico interno y adoptar las medidas necesarias, que pueden variar en cada jurisdicción”<sup>27</sup> siendo que el Estado Mexicano optó por reformar la CPEUM para dar entrada al Estatuto de Roma de la CPI.

---

<sup>22</sup> Sobre un estudio de dicha sentencia puede consultarse: NOGUEIRA ALCALÁ, H. “Consideraciones sobre el fallo del tribunal constitucional respecto del tratado de Roma que establece la Corte Penal Internacional” *Ius et Praxis*, vol. 8, núm. 1, Universidad de Talca, Chile, 2002, pp. 563 - 581.

<sup>23</sup> Sentencia con rubro: “Rol nº 346 Requerimiento formulado por diversos diputados con el objeto de que el tribunal declare la inconstitucionalidad del estatuto de roma de la corte penal internacional, adoptado en dicha ciudad el 17 de julio de 1998, de acuerdo al artículo 82, nº2, de la constitución política de la república.” pág. 3

<sup>24</sup> Considerando 74 de la Sentencia.

<sup>25</sup> GARCÍA RAMÍREZ, S, “México ante el Estatuto de Roma” *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. III, México, 2003, pp. 133-173.

<sup>26</sup> En esa línea de argumento, puede consultarse: AMBOS, K. *La Corte Penal Internacional*; Editorial Rubinzal - Culzoni, Buenos Aires, 2007, pág. 339.

<sup>27</sup> LABORÍAS, A. “Implementación en la Argentina del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional” *Lecciones y ensayos*, núm. 8. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2010, pág. 48.

#### IV. Propuesta inicial de reforma al Artículo 21 Constitucional

El 10 de diciembre de 2001, el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, envió una propuesta inicial al Senado cuyo objetivo sería “establecer las bases constitucionales necesarias para garantizar la cooperación efectiva entre el Estado Mexicano y tribunales internacionales, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias”<sup>28</sup> El entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda Gutman en una conferencia llevada a cabo el 6 de diciembre de 2001 y refiriéndose a dicha propuesta, se dirigió al Senado de la Republica en los siguiente términos:

*“La aprobación de la reforma Constitucional y la posterior ratificación del Estatuto de Roma, permitirán a nuestro país participar de manera activa en la definición de este nuevo esquema. Mediante la ratificación México demostrara su compromiso con valores de justicia universales y enviará una clara advertencia a quienes, en el futuro, pretendan cometer tales crímenes. Estoy seguro que, en sus deliberaciones, nuestros legisladores tendrán presentes estos valores, así como la distinguida tradición de México, en la codificación del derecho internacional, del cual el Estatuto de Roma es un ejemplo emblemático”<sup>29</sup>*

La propuesta inicial que daría entrada a la CPI, versaba de la siguiente manera:

La jurisdicción de los tribunales internacionales establecidos en tratados de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte, será reconocida en los términos y conforme a los procedimientos establecidos en dichos tratados.

En los casos del orden penal, los procedimientos que lleven a cabo dichos tribunales, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias, serán reconocidos y ejecutados por el Estado Mexicano de conformidad con lo dispuesto en el tratado internacional respectivo.

Las resoluciones, así como las sentencias irrevocables emitidas por tales tribunales, gozarán de fuerza obligatoria, las autoridades administrativas y judiciales del fuero federal, común y militar deberán garantizar su cumplimiento conforme a lo dispuesto en las leyes<sup>30</sup>.

Los argumentos del Poder Ejecutivo Federal para proponer esta iniciativa, plasmados en la exposición de motivos, fueron:

- Conciliar el orden normativo interno con el Derecho Internacional.

---

<sup>28</sup> MEDELLÍN URQUIAGA, X. “La incorporación de la Corte Penal Internacional al orden constitucional mexicano: Artículos 21 y 13 Constitucionales” *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. 1ª edición. UNAM, México, 2013, pág. 1620.

<sup>29</sup> Conferencia de Prensa del Canciller Castañeda Gutman. Citada en GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, E. “México ante la Corte Penal Internacional” *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol.36, núm. 104, Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia, 2006. pp. 13-46

<sup>30</sup> Análisis de la minuta de la Cámara de Senadores y del dictamen de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la CPEUM, referente a la CPI, pág.3, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/pdf/coord-iss-04-05.pdf>

- Adecuar el Derecho interno no sólo en el sentido de que México reconozca la competencia de los tribunales internacionales, sino también con el propósito de garantizar el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias.
- Establecer una jurisdicción penal internacional que garantice la protección de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad en el caso de las violaciones de lesa humanidad, por lo que México suscribió el Estatuto de Roma.
- Realizar una reforma constitucional para asegurar la plena aplicación de algunos instrumentos internacionales y la posibilidad de ratificar otros.
- Constituir con la ratificación del Estatuto una muestra clara de apoyo a la vigencia del Derecho Internacional y de rechazo absoluto a los graves crímenes que son competencia de la Corte Penal Internacional.<sup>31</sup>

Una lectura importante que se realiza de la propuesta inicial, es que no se hace referencia expresa de la CPI, por lo que en el primer párrafo se estaría hablando de otros Tribunales Internacionales, como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuyas competencias ya se encuentran reconocidas por la República Mexicana desde 1947 y 1998 respectivamente).

El segundo párrafo hace referencia expresamente a los casos de orden penal, en donde el Gobierno Mexicano, cooperaría en los procedimientos tanto de investigación como de persecución, destacándose que las sentencias de los tribunales internacionales serían reconocidas y aplicadas por el Estado Mexicano.

El último párrafo garantizaría el cumplimiento de dichas sentencias en todos los ámbitos de aplicación, por parte de las autoridades nacionales.

La iniciativa mencionada se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Relaciones Exteriores, Organismo Internacionales, Justicia, Derechos Humanos y de Estudios Legislativos del Senado de la Cámara de Senadores (en adelante Comisiones Unidas del Senado o las Comisiones) que “No consideraron adecuado por el momento establecer la jurisdicción respecto de una generalidad de tribunales internacionales aceptados en tratados presentes o futuros, como sugiere la propuesta del Ejecutivo, ni tampoco un sometimiento genérico, incondicional y permanente”<sup>32</sup> por lo que decidieron acotar la propuesta presentada a una expresión que resulta difícil de comprender e interpretar, como lo veremos a continuación.

#### **IV.1. Proyecto de las Comisiones Unidas del Senado, reforma constitucional y posterior ratificación del Estatuto de Roma.**

Según se desprende del análisis de la minuta, las Comisiones Unidas del Senado estudiaron la manera en que algunos estados como Alemania, Bélgica y Francia habían dado entrada al Estatuto y trataron de asemejar el texto a lo realizado por el parlamento de la República Francesa que a través de una cláusula general, contenida en su artículo 53.2 Constitucional reconoce la jurisdicción de la CPI, bajo los siguientes términos:

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> *Ibidem*, pág.4.

La República podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional de acuerdo con las condiciones previstas por el tratado firmado el 18 de julio de 1998.<sup>33</sup>

Bajo nuestro criterio, es la propuesta inicial del Ejecutivo del 2001, la que más se asemeja al texto francés y no la diseñada por las Comisiones y que actualmente se lee:

El Ejecutivo Federal podrá con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Las Comisiones Unidas justificaron esta reforma principalmente con las siguientes ideas:

Estas comisiones proponen adicionar con un quinto párrafo el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los demás en su orden para que el Senado, garante de la política exterior, autorice el ejercicio de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en el ámbito de su competencia. Esta aprobación se otorgará atendiendo a las circunstancias de cada asunto en particular, con el fin de asegurar que cualquier solicitud de cooperación que se formule, sea analizada desde la perspectiva del respeto a la primacía de la jurisdicción nacional, las disposiciones del artículo 17 constitucional y la legislación aplicable.<sup>34</sup>

Sería poco práctico mencionar todas las consideraciones de los Senadores frente a esta propuesta, sin embargo, se considera pertinente señalar aquellas que destaquen por su importancia en el presente trabajo. En ese sentido el Senador Jesús Ortega Martínez manifestó su desacuerdo con la propuesta de las Comisiones Unidas:

Si no aprobamos plenamente la jurisdicción de la Corte, entonces no estamos siendo congruentes con las virtudes que le reconocemos a la propia Corte. Es necesaria la Corte para ampliar las garantías de respeto a los derechos humanos. Planteamos una reforma Constitucional para que México sea parte de la Corte Penal Internacional, para que el Senado pueda ratificar el Estatuto de Roma, pero la reforma constitucional que queremos hacer no acepta plenamente la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.<sup>35</sup>

Por otro lado, el Senador Diego Fernández de Cevallos, en contra de la anterior postura defiende la propuesta de las Comisiones Unidas del Senado, bajo los siguientes términos:

Lo que está proponiendo el dictamen es abrir una puerta para que, encaso dado, sea el gobierno de México, el titular del Ejecutivo, el que pueda optar por un sometimiento o una autorización o una aquiescencia a una jurisdicción,

---

<sup>33</sup> Traducido del Francés: Article 53-2 “La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.”

<sup>34</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; de Justicia; de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la Corte Penal Internacional.

Disponibile

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_161\\_DOF\\_20jun05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_161_DOF_20jun05.pdf)

<sup>35</sup> *Ibidem*.

en:

siempre y cuando cuente con la autorización previa, caso por caso, del Senado de la República. Estamos abriendo una posibilidad para un futuro que, del desempeño de la misma Corte, nos habrá de decir en México si vamos o no al caso concreto de autorizar, aceptar el procedimiento y la requisitoria.<sup>36</sup>

La mayoría de las consideraciones de los legisladores defendían esta nueva reforma argumentando que entregar total competencia a la CPI, sería entregar parte de la soberanía nacional. El debate en la Cámara de Senadores culminó el 15 de diciembre de 2002 en favor de esta última línea de ideas con 93 votos a favor y 10 en contra. Fue remitida a la Cámara de Diputados es su función de revisora. La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio del 2005, lo cual motivo a que el Ejecutivo Federal enviará el 21 de octubre de ese mismo año el instrumento de ratificación del Estatuto de Roma para que fuera publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2005 y por último entrara en vigor para el Estado Mexicano el 1 de enero de 2006, bajo los términos ya mencionados y que volvemos a reproducir:

**El Ejecutivo Federal podrá con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.<sup>37</sup>**

#### **V. La “presunta reserva” al artículo 21 párrafo octavo de la Constitución**

De conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>38</sup>(en adelante Convención de Viena o Convención de 1969) una reserva es “una declaración unilateral, cualquiera que sea su denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”<sup>39</sup>

La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas ha encontrado la necesidad de establecer una definición de reserva, ya que los Estados en la práctica de celebración de tratados, suelen hacer declaraciones unilaterales o declaraciones interpretativas que en determinado momento pueden llegar a configurar los efectos de una reserva:

La definición de reserva se hace necesaria porque los Estados, al firmar, ratificar, aceptar, aprobar un tratado o adherirse a él suelen formular declaraciones acerca de cómo entienden algunos asuntos o sobre su interpretación de determinadas disposiciones. Tal declaración puede ser una mera aclaración de la actitud del Estado o puede ser equivalente a una reserva, según modifique o no la aplicación de las cláusulas del tratado ya aprobado o la excluya.<sup>40</sup>

Para dar una mayor claridad de lo que comprende la figura de una reserva, mencionamos como ejemplo la hecha por el Estado Mexicano hacia la Convención

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Artículo 21, párrafo octavo de la CPEUM. El subrayado es propio.

<sup>38</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975.

<sup>39</sup> Artículo 2, Convención de Viena de 1969.

<sup>40</sup> Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 63 periodo de sesiones. Nueva York 2011. A/66/10/Add.1 pág. 43. Disponible en: <http://legal.un.org/ilc/reports/2011/spanish/addendum.pdf>

Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares<sup>41</sup> la cual versa:

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos hace reserva expresa respecto del párrafo 4 del artículo 22 de esta Convención, exclusivamente por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 125 de la Ley General de Población.<sup>42</sup>

En esta reserva se pueden apreciar los elementos descritos en la Convención de Viena de 1969, ya que excluye la aplicación de ciertas disposiciones del tratado. Con estas consideraciones introductorias sobre la figura en comento, procederemos al análisis de las razones de por qué consideramos que el artículo 21, párrafo octavo constitucional constituye una reserva.

### V.1. Efectos de reserva en la aplicación del texto constitucional

Tradicionalmente se han distinguido a través de la práctica, reservas de exclusión y modificación. Con las primeras se pretende descartar la aplicación de cláusulas determinadas de un tratado, de alguno de sus párrafos o apartados (como se mencionó con anterioridad en la reserva mexicana hacia la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares) mientras que las reservas de modificación aspiran, no a excluir, sino a reducir o limitar los efectos jurídicos de disposiciones determinadas de un tratado<sup>43</sup>, es en este sentido en que consideramos que la multicitada reforma al artículo 21 de la Constitución configura una reserva, ya que en el caso en que la CPI pueda conocer de hechos ocurridos en México o cometidos por uno de sus nacionales de conformidad con los artículos 12<sup>44</sup> y 13<sup>45</sup> del

---

<sup>41</sup> Adoptada en Nueva York el 18 de diciembre de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1999.

<sup>42</sup> Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Ratificada por México el 8 de marzo de 1999. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D21.pdf>

<sup>43</sup> Para más sobre el tema, consúltese: REMIRO BROTONS, A. et al. *Derecho Internacional*. Mc Graw Hill, Madrid, 1997, pp. 259 y 260

<sup>44</sup> Artículo 12 del ER. Condiciones previas para el ejercicio de la competencia:

1. El Estado que pase a ser Parte en el presente Estatuto acepta por ello la competencia de la Corte respecto de los crímenes a que se refiere el artículo 5.

2. En el caso de los apartados a) o c) del artículo 13, la Corte podrá ejercer su competencia si uno o varios de los Estados siguientes son Partes en el presente Estatuto o han aceptado la competencia de la Corte de conformidad con el párrafo 3:

a) El Estado en cuyo territorio haya tenido lugar la conducta de que se trate, o si el crimen se hubiere cometido a bordo de un buque o de una aeronave, el Estado de matrícula del buque o la aeronave;

b) El Estado del que sea nacional el acusado del crimen.

3. Si la aceptación de un Estado que no sea Parte en el presente Estatuto fuere necesaria de conformidad con el párrafo 2, dicho Estado podrá, mediante declaración depositada en poder del Secretario, consentir en que la Corte ejerza su competencia respecto del crimen de que se trate. El Estado aceptante cooperará con la Corte sin demora ni excepción de conformidad con la Parte IX.

<sup>45</sup> Artículo 13 del ER. Ejercicio de la competencia: La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5 de conformidad con las disposiciones del presente Estatuto si:

a) Un Estado Parte remite al Fiscal, de conformidad con el artículo 14, una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes;

b) El Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; o

Estatuto de Roma, se estaría limitando lo dispuesto en dichos artículos, ya que el Senado atendería en contra de la competencia de la Corte al formar un candado político y administrativo que se forma con la expresión “con la aprobación del Senado en cada caso” , y de tal manera modificaría completamente lo dispuesto por el tratado.

Es oportuno mencionar las facultades del Senado Mexicano tratándose de política exterior:

Analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al congreso, además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la unión.<sup>46</sup>

Bajo nuestra perspectiva, la facultad para decidir si la CPI pueda conocer de un determinado caso, es extralimitar la función tanto del Senado como del Ejecutivo, por lo que esta facultad (de ambos), consideramos, constituye una reserva encubierta, debido a que modifica el alcance de la competencia de la Corte. En ese mismo sentido se manifestó durante su participación el Diputado Francisco Amadeo Espinosa Ramos:

*Estimamos que el contenido del dictamen en sí mismo constituye una reserva a las disposiciones del Tratado de Roma ya que considera que el Ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Esto significa que no se admiten de manera lisa y llana, las disposiciones del Tratado de Roma, sino que casuísticamente el Ejecutivo federal y el Senado de la República determinarán, termino señor Presidente, a quién ponen a disposición de la Corte Penal y a quién no.<sup>47</sup>*

## **V.2. La reforma contradice la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y el Estatuto de Roma**

Primeramente, nos referiremos a lo dispuesto en los incisos a) y c) del artículo 19 del tratado de Viena, el cual permite que un Estado formule una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

- a) Que la reserva este prohibida por el tratado.
- b) Que la reserva sea incompatible con el objeto y fin del tratado.

Antes de entrar a aclarar estos dos puntos, estimamos necesario señalar que si bien el texto Constitucional no hace alusión al término reserva en ningún momento, se ha observado que la denominación no es lo relevante, si lo es, en cambio, el efecto de modificar o excluir los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado, restringiendo

---

c) El Fiscal ha iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15

<sup>46</sup> Artículo 76 párrafo 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>47</sup> Participación del Diputado Francisco Amadeo Espinosa Ramos en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos, con proyecto de decreto que adiciona un párrafo quinto al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 4. Disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_161\\_DOF\\_20jun05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_161_DOF_20jun05.pdf)

el reservante sus propias obligaciones<sup>48</sup>, en esa misma línea de argumentación se ha manifestado Podestá y Costa Ruda al señalar que con independencia de la denominación que el artículo 2.1 inciso d) de la Convención de Viena de 1969 da al término de reserva, lo realmente importante son sus efectos jurídicos.<sup>49</sup> Hemos de recordar que los Estados suelen acogerse a cláusulas facultativas<sup>50</sup> que modifican o reducen temporalmente sus obligaciones internacionales y también los Estados en la práctica suelen establecer declaraciones interpretativas.<sup>51</sup> Consideramos que la facultad otorgada al Senado en el texto Constitucional no se configura como ninguno de los supuestos mencionados, sin embargo, sí consideramos que tiene efectos semejantes a una declaración unilateral bajo los términos establecidos por la Comisión de Derecho Internacional:

Una declaración unilateral formulada por un Estado o por una organización internacional en el momento en que ese Estado o esa organización manifiesta su consentimiento en obligarse por un tratado, por la que ese Estado o esa organización se propone cumplir una obligación en virtud del tratado de una manera diferente pero que el autor de la declaración considera equivalente a la impuesta por el tratado, constituye una reserva.<sup>52</sup>

Sobre la base de las ideas expuestas, estimamos que el Estado Mexicano, en su afán de proteger la soberanía nacional ha provocado un conflicto entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, lo cual en un momento dado puede constituir la violación de una obligación internacional, debido a que la declaración (entiéndase el párrafo 8vo del artículo 21 Constitucional) no se inserta en un acto establecido para presentar una reserva (firma, ratificación, aceptación o aprobación) sino en la misma ley suprema del país, la cual no deben contravenir los tratados internacionales (como se explicó en el epígrafe correspondiente) llegado el caso en el que el Senado o el Ejecutivo decidan no aceptar la competencia de la CPI y se estaría contraviniendo el principio de *pacta sunt servanda*<sup>53</sup> del cual se ha dicho que “es probablemente la regla consuetudinaria más antigua y la que se afirma con más frecuencia”<sup>54</sup> y a la vez dichas consideraciones

---

<sup>48</sup> En ese sentido puede consultarse: MARIÑO MENÉNDEZ, F. *Derecho Internacional Público (Parte General)*, Editorial Trotta, Valladolid, 1999, pág. 280.

<sup>49</sup> En ese análisis se puede consultar: PODESTA COSTA L, y RUDA, J. *Derecho Internacional Público, Tomo II*, Tipográfica Editora Argentina S.A. Buenos Aires, 1985, pág.47.

<sup>50</sup> Ejemplo de esta es la contenida en el artículo 124 del ER, Disposición de transición: No obstante lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 12, un Estado, al hacerse parte en el presente Estatuto, podrá declarar que, durante un período de siete años contados a partir de la fecha en que el Estatuto entre en vigor a su respecto, no aceptará la competencia de la Corte sobre la categoría de crímenes a que se hace referencia en el artículo 8 cuando se denuncie la comisión de uno de esos crímenes por sus nacionales o en su territorio. La declaración formulada de conformidad con el presente artículo podrá ser retirada en cualquier momento. Lo dispuesto en el presente artículo será reconsiderado en la Conferencia de Revisión que se convoque de conformidad con el párrafo 1 del artículo 123.

<sup>51</sup> Ejemplo la hecha por México en los siguientes términos: Al ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos reafirma su voluntad política de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios, de acuerdo con lo dispuesto por este instrumento internacional. Todas las disposiciones de esta Convención se aplicarán de conformidad con su legislación nacional.

<sup>52</sup> Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 63 periodo de sesiones. Nueva York 2011. A/66/10/Add.1 pág. 47. Disponible en: <http://legal.un.org/ilc/reports/2011/spanish/addendum.pdf>

<sup>53</sup> Artículo 26 Convención de Viena de 1969: Todo tratado entre en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

<sup>54</sup> SORENSEN, M. *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pág. 159

encontrarían su fundamento en el derecho interno, lo cual está prohibido por la Convención de Viena en su artículo 27, que señala que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.”

Llama nuestra atención que esta reforma ha sido considerada por las mismas Comisiones Unidas como un “requisito de procedencia interna” el cual nace también por cuestiones meramente políticas que se reflejan en la postura de los partidos integrantes de la Cámara. A pesar del conocimiento de que el ER no admite reservas, las Comisiones Unidas han elaborado el párrafo octavo en términos confusos que justifican de la siguiente manera:

Es claro que este requisito de procedencia interna no podrá ser invocado como justificación para incumplir las obligaciones internacionales contraídas por virtud del Estatuto de Roma, conforme lo dispone el derecho internacional, una vez que este último entre en vigor para México. Estas Comisiones Unidas tienen plena conciencia de que el Estatuto no admite reservas.<sup>55</sup>

En lo que respecta al inciso a) inicialmente señalado, el Estatuto de Roma, claramente en su artículo 120 no admite reserva alguna, por lo que, con base en las consideraciones previamente señaladas, podríamos manifestar que también se está incumpliendo con el ER. Mientras que la reforma constitucional contraviene el inciso c), porque el Senado en el proceso de autorizar al Ejecutivo quién decidirá si la CPI ejerce su competencia y en el supuesto de que lo negara, violaría el Estatuto de Roma en cuanto a su objeto y fin de juzgar a aquellas personas que comentan los crímenes más graves en el derecho internacional.

### **V.3. Consideraciones sobre el Proyecto de Ley Reglamentaria**

La Asamblea de los Estados Parte ha fomentado en varias ocasiones la universalidad y la plena aplicación del Estatuto de Roma<sup>56</sup>, el Ejecutivo Federal, con estas encomiendas, presentó el 29 de noviembre de 2006, ante la cámara de Senadores, un proyecto de ley cuyo objeto es regular la cooperación del Estado mexicano con la CPI en la investigación y enjuiciamiento de los delitos de su competencia<sup>57</sup> Si bien se trata de un proyecto de ley que tiene 10 años en la Cámara para su discusión y por lo tanto aún no es ley aplicable, vale la pena señalar someramente las disposiciones encontradas en él, que, de ser aprobadas, tendrían de igual manera que el texto constitucional, los efectos de una reserva:

Artículo 11, párrafo 2: La Cámara de Senadores, para la debida sustanciación de la solicitud de referencia, por conducto de la Junta de Coordinación Política, como órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las

---

<sup>55</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas con proyecto de decreto que adiciona un párrafo quinto al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_161\\_DOF\\_20jun05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_161_DOF_20jun05.pdf)

<sup>56</sup> En ese sentido puede consultarse la *Resolución ICC-ASP/5 Res.3* Fortalecimiento de la Corte Penal Internacional y de la Asamblea de los Estados Partes.

Disponible en: [https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP5-Res-03-SPA.pdf](https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP5-Res-03-SPA.pdf)

<sup>57</sup> Proyecto de decreto que expide la Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 21 de la CPEUM y adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Disponible: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/02/asun\\_2626652\\_20100202\\_1265135172.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/02/asun_2626652_20100202_1265135172.pdf)

facultades que la Constitución le asigna, determinará precisamente, mediante un acuerdo, el procedimiento parlamentario que habrá de instruirse para resolver sobre la procedencia o improcedencia de la Corte. Para ello, su Mesa Directiva deberá convocar a la celebración de una sesión ordinaria exclusiva para la deliberación del asunto.

A nuestro parecer todo este contenido robustece el “candado” hacia la competencia de la CPI. El establecer en una ley reglamentaria, la determinación de la etapa procesal en la que se deberá otorgar la aprobación por parte del Senado hacia la decisión del Ejecutivo respecto a la competencia de la CPI, no hace otra cosa que confirmar esa confrontación entre el Derecho Internacional y el Interno ya señalados. Consideramos un ejemplo adecuado de legislación interna tendiente a dar entrada al Estatuto de Roma, lo realizado por la República Argentina en su Ley 26.200. sobre la Implementación del Estatuto de Roma, ya que no otorga a ningún poder representativo interno la facultad de admitir o no la competencia de la CPI, sino que armoniza la cooperación entre autoridades domésticas y la Corte:

Artículo 1: La presente ley tiene como objeto implementar las disposiciones del Estatuto de Roma suscripto el 17 de julio de 1998, aprobado por la Ley 25.390 y ratificado el 16 de enero de 2001, y regular las relaciones de cooperación entre el Estado Argentino y la Corte Penal Internacional en el ejercicio de las funciones encomendadas a este organismo por el citado instrumento y su normativa complementaria, mediante la atribución de competencia a los órganos estatales y el establecimiento de procedimientos internos adecuados, en lo no previsto en el Estatuto de Roma y sus normas complementarias, en particular las Reglas de Procedimiento y Prueba.

Si se llegase aprobar y publicar en el Diario Oficial de la Federación el proyecto de ley, habrá que seguir de cerca los procedimientos tendientes a dar entrada a la CPI o por lo menos aclarar lo confuso que sería la aplicación del mismo puesto que existen actualmente peticiones de Organismos No Gubernamentales, hacia la fiscalía de la CPI, para que active su competencia por los actos de violencia que han ocurrido en el territorio mexicano en los más recientes años<sup>58</sup> y aunque se vea remota la posibilidad de que la CPI conozca de violaciones sistemáticas en el territorio mexicano, eso no justifica que el derecho interno no armonice su contenido con los tratados internacionales (en particular el Estatuto de Roma y la Convención de Viena de 1969) que el Estado Mexicano ha celebrado y ratificado en pleno uso de su soberanía.

## **VI. Conclusiones**

El establecimiento de un tribunal con las características de la CPI, constituyó un gran avance en la búsqueda de justicia por hechos que significaron en determinado momento histórico, perpetraciones masivas de crímenes, los cuales acarrearón lógicamente violaciones a gran escala de derechos humanos. Esta es la esencia inicial del Estatuto de Roma que parecen haber olvidado o evitado los legisladores mexicanos, quienes anteponiendo un difuso concepto de soberanía han condicionado la competencia de la CPI en el país. Dicha limitación como hemos mencionado a lo largo del trabajo, se estableció en el texto constitucional y cuya aplicación constituiría los efectos de una

---

<sup>58</sup> Sobre este tema puede consultarse el Informe de Open Society Justice Initiative; Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México. 2016. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>

reserva de acuerdo con los principios del Derecho Internacional Público. El verdadero uso de la soberanía por parte del Estado Mexicano debe manifestarse con la armonización del Derecho Interno con los tratados mencionados, para fortalecer el cuerpo jurídico mexicano, mejorar la desgastada imagen del país en la comunidad internacional y sobre todo que las víctimas de crímenes internacionales, cuenten con la justicia complementaria que otorga un tribunal internacional.

### **Bibliografía**

- AMBOS, K. *La Corte Penal Internacional*; Editorial Rubinzal - Culzoni, Buenos Aires, 2007.
- AMBOS, K. y GUERRERO, O.(Compiladores): *El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, 1ª reimpresión, Editado por el Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Colombia 2003.
- BASSIOUNI, M, BROOMHALL B, y CANARGO, P. *La Corte Penal Internacional*, 2ª edición, Editorial Leyer, Bogotá, 2002.
- CAÑIZ GARCÍA, N. “Constitucionalidad del Estatuto de Roma y realidad jurídico – política en México bajo la perspectiva de derecho comparado”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. III, México, 2003.
- EDUARDO NAVARRETE, J (Coordinador), *La Reconstrucción de la Política Exterior de México: Principios, Ámbitos, Acciones*. México, 2006.
- GARCÍA RAMIREZ, S, “México ante el Estatuto de Roma” *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. III, México, 2003.
- GONZÁLEZ GÁLVEZ, S. “La Corte Penal Internacional. Posibilidades y Problemas. *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, Año 8, Núm. 47, México 2001.
- GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, E. “México ante la Corte Penal Internacional” *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 36, núm. 104, Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia, 2006.
- LABORÍAS, A. “Implementación en la Argentina del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional” *Lecciones y ensayos*, núm. 8. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2010.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. *Derecho Internacional Público (Parte General)*, Editorial Trotta, Valladolid, 1999.
- MARTÍNEZ MEJÍA, B. *La Corte Penal Internacional: un reto constitucional*. 1ª Edición. México, 2005.
- MEDELLÍN URQUIAGA, X. “La incorporación de la Corte Penal Internacional al orden constitucional mexicano: Artículos 21 y 13 Constitucionales” *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. 1ª edición. UNAM, México, 2013.
- NOGUEIRA ALCALÁ, H. “Consideraciones sobre el fallo del tribunal constitucional respecto del tratado de Roma que establece la Corte Penal Internacional” *Ius et Praxis*, vol. 8, núm. 1, Universidad de Talca, Chile, 2002.
- PODESTA COSTA L, y RUDA, J. *Derecho Internacional Público, Tomo II*, Tipográfica Editora Argentina S.A. Buenos Aires, 1985.
- REMIRO BROTONS, A. et al. *Derecho Internacional*. Mc Graw Hill, Madrid, 1997.

-SORENSEN, M. *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

### Documentos legales

Constitución de la República Francesa.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.  
Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.  
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.  
Ley 26.200 de Implementación del Estatuto de Roma.  
Ley sobre la celebración de tratados.  
Proyecto de decreto que expide la Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 21 de la CPEUM.

### Documentos en línea

-Análisis de la minuta de la Cámara de Senadores y del dictamen de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la CPEUM, referente a la CPI. (Última consulta el 15 de octubre 2016).  
<http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/pdf/coord-iss-04-05.pdf>  
-Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios para el Establecimiento de una Corte Penal Internacional. (Última consulta el 3 de noviembre de 2016).  
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/241/88/PDF/N9824188.pdf?OpenElement>  
-Declaración del Milenio aprobada por la Asamblea General. (Última consulta el 22 de septiembre de 2016) <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/55/2>  
-Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; de Justicia; de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Consultado por última vez el 18 de noviembre de 2016).  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_161\\_DOF\\_20jun05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_161_DOF_20jun05.pdf)  
-Fortalecimiento de la Corte Penal Internacional y de la Asamblea de los Estados Partes. (Última consulta el 2 de diciembre de 2016) [https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP5-Res-03-SPA.pdf](https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP5-Res-03-SPA.pdf)  
-Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 63 periodo de sesiones. Nueva York 2011. (Última consulta el 24 de octubre de 2016)  
<http://legal.un.org/ilc/reports/2011/spanish/addendum.pdf>  
-Informe Open Society. Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México. (Última consulta el 24 de noviembre de 2016)  
<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>  
-Tesis Aislada, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, Tesis P. LXXVII/99 (Consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016)

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=192867&Clase=DetalleTesisBL>

-Texto negociado del acuerdo de relación entre la Corte Penal Internacional y las Naciones Unidas. (Última consulta el 6 de noviembre de 2016) [https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-01-SPA.p](https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-01-SPA.p)

## **EL PROBLEMA DE LA HOMOSEXUALIDAD Y LA FILIACIÓN EN CHILE<sup>59</sup>**

### ***SITUACIÓN EN ESPAÑA Y SOLUCIONES DE DERECHO COMPARADO***

**Elena Goñi Huarte<sup>60</sup>**

#### **RESUMEN**

El presente artículo analiza el problema que existe en Chile con los hijos de las parejas homosexuales. El interés por el tema surge a raíz del fallo del 23 de febrero de 2016 del Primer Juzgado de Familia de San Miguel, por el que se concede el cuidado personal de una menor de cinco años a la mujer ex pareja de la madre biológica.

Polémico fallo porque a diferencia de España, en Chile no está aprobado el matrimonio homosexual, ni se permite la adopción por parejas homosexuales. Tan solo se ha regulado para las parejas homosexuales el acuerdo de unión civil pero no tiene efectos sobre la filiación.

La falta de una regulación clara sobre la posibilidad de determinar la filiación en favor de las parejas homosexuales produce muchos problemas jurídicos también en España. Por eso, se analizará la situación en Chile, la situación en España, y se aportarán posibles soluciones mirando al Derecho comparado.

## **THE PROBLEM OF GAY AND FILIATION IN CHILE**

### ***SPAIN SITUATION AND COMPARATIVE LAW SOLUTIONS***

#### **ABSTRACT**

This paper analyses the existing Chilean problem about the children of gay couples. The interest on the issue arises following the recent judgement of February 23 of 2016, of the First Family Court of San Miguel, by which the personal care of a five years old minor was granted of the woman, who was the former partner of the biological mother.

The judgment is controversial because unlike Spain, in Chile is not approved the gay marriage, or the adoption by gay couples. It has only regulated for gay couples, the civil union agreement, but it has no effect on the filiation.

The lack of a clear regulation on the possibility of establishing filiation in favour of homosexual couples also produces many legal problems in Spain. Therefore, this paper will analyse the situation in both countries: Chile and Spain, trying to provide possible solutions from the comparative law.

---

<sup>59</sup> Artículo recibido el 04-10-2016 y aprobado el 11-10-2016

<sup>60</sup> Profesora de Derecho civil de la Universidad Europea

**KEYWORDS:** gay, care, filiation, Spain, Chile

**PALABRAS CLAVE:** homosexualidad, cuidado, filiación, España, Chile.

**Sumario: Abreviaturas I. Introducción. II. Homosexualidad y filiación en Chile. III. Homosexualidad y filiación en España. IV. Soluciones de Derecho comparado. Bibliografía**

\* \* \*

### **Abreviaturas**

Art: Artículo

CCCh: Código civil chileno

CCEs: Código civil español

LAU: Ley de Arrendamientos Urbanos

LTRHA: Ley de Técnicas de Reproducción Humana Asistida

Movilh: Movimiento de Integración y Liberación Homosexual

Sename: Servicio Nacional de Menores

Rec: Recurso

SAP: Sentencia de la Audiencia Provincial

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TRHA: Técnicas de Reproducción Humana Asistida

### **I. Introducción**

La atribución del cuidado personal de un hijo a quien no está determinado como padre o madre supone desvincular uno de los efectos de la relación jurídica de filiación de la determinación de la misma. La determinación de la filiación consiste en el establecimiento de la relación jurídica que une al padre o madre y al hijo. Implica, como toda relación jurídica, una serie de derechos y deberes entre el padre o madre y el hijo. Entre ellos está el cuidado personal.

Ahora bien, si el padre o la madre no pueden cuidar personalmente de su hijo, es lógico que el Derecho permita atribuir el cuidado personal a un tercero. Porque por encima de todo debe protegerse el interés superior del menor.

Por eso, el polémico fallo del 23 de febrero de 2016 del Primer Juzgado de Familia de San Miguel, por el que se concede el cuidado personal de una menor de cinco años a la mujer ex pareja de la madre biológica, despertó en mí varios interrogantes: ¿es posible en Chile atribuir el cuidado personal a quien no está determinado como padre o madre? ¿Podría otorgarse a una pareja homosexual? ¿Se puede determinar la filiación a favor de una pareja homosexual? ¿Cuál es la situación en España?

## II. Homosexualidad y filiación en Chile

### II.1. Atribución del cuidado personal sin determinación de la filiación

Uno de los derechos-deberes que nacen de la relación de filiación es lo que los antiguos tratados llamaban tuición y que el Código civil chileno llama el cuidado personal<sup>61</sup>. “Toca de consuno a los padres, o al padre o madre sobreviviente, el cuidado personal de sus hijos. Éste se basará en el principio de corresponsabilidad, en virtud del cual ambos padres, vivan juntos o separados, participarán en forma activa, equitativa y permanente en la crianza y educación de sus hijos” (Art. 224 CCCh).

En principio, el Código Civil chileno atribuye el cuidado personal de los hijos, a los padres, por ser uno de los efectos de la relación jurídica de filiación. Pero a continuación indica que “podrá el juez, en el caso de inhabilidad física o moral de ambos padres, confiar el cuidado personal de los hijos a otra persona o personas competentes, velando primordialmente por el interés superior del niño” (Art. 226 CCCh). Así, en numerosas ocasiones, por inhabilidad física o moral de los padres y para proteger el interés superior del niño, se ha atribuido el cuidado personal a los abuelos<sup>62</sup> y a otros parientes consanguíneos<sup>63</sup>.

Ahora bien, como señala QUINTANA VILLAR, “de darse esta situación, el guardador si bien detentará el cuidado personal del menor, no será titular de la patria potestad, por cuanto esta es privativa de los padres. Porque a diferencia del ordenamiento jurídico español, la legislación civil chilena restringe el instituto de la patria potestad a un ámbito meramente patrimonial. Así, el Artículo 243 CCCh señala que “la patria potestad es el conjunto de derechos y deberes que corresponden al padre o a la madre sobre los bienes de sus hijos no emancipados”.

Pero, aunque la atribución del cuidado personal se limite solo al aspecto personal y no al patrimonial, debe hacerse velando primordialmente por el interés superior del niño (Art. 226 CCCh).

---

<sup>61</sup> QUINTANA VILLAR, M<sup>a</sup>. S., “Legislación y jurisprudencia sobre el cuidado personal del niño y la relación directa y regular con él”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n.33 Valparaíso, dic. 2009, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512009000200003>

<sup>62</sup>Causa n° 60/2016 (Familia). Resolución n° 27016 de Corte de Apelaciones de la Serena, de 16 de Junio de 2016: Ante el fallecimiento de los padres, y con respeto al principio del interés superior del niño, señala que ha de tenerse en cuenta la vinculación afectiva de la niña, que es muy superior respecto de sus abuelos paternos, con quienes ha vivido desde que tenía sólo siete días. Causa n° 3242/2015 (Familia). Resolución n° 80309 de Corte de Apelaciones de Santiago, de 27 de enero de 2016: atribuye el cuidado a la abuela paterna, porque la madre había dejado de velar por los hijos. Causa n° 390/2014 (Familia). Resolución n° 34900 de Corte de Apelaciones de San Miguel, de 6 de agosto de 2014: El padre se encontraba inhabilitado moralmente porque desde el fallecimiento de la madre de los niños, no contribuía con el pago de la pensión de alimentos y había sido condenado por el delito de abuso sexual de su hija. Además, había quedado acreditado que los niños presentaban una vinculación afectiva mayor con sus abuelos maternos. Causa n° 50/2010 (Familia). Resolución n° 213 de Corte de Apelaciones de Coyhaique, de 17 de enero de 2011

<sup>63</sup> Causa n° 2/2014 (Familia). Resolución n° 999 de Corte de Apelaciones de Coyhaique, de 28 de febrero de 2014 atribuye el cuidado provisorio a la tía consanguínea. Causa n° 215/2012 (Familia). Resolución n° 50862 de Corte de Apelaciones de Concepcion, de 19 de Julio de 2012 que mantiene el cuidado personal en favor de la tía abuela paterna. Causa n° 99/2012 (Familia). Resolución n° 11778 de Corte de Apelaciones de Antofagasta, de 14 de Junio de 2012 que mantiene el cuidado personal en favor de la abuela y tía abuela materna y establece la necesidad de incorporar un programa de habilitacion parental.

Como señala RODRÍGUEZ PINTO “el interés superior del niño puede considerarse un principio vigente en la legislación chilena desde la incorporación al ordenamiento de la Convención sobre los Derechos del Niño”<sup>64</sup>. El Artículo 9 de la Convención establece que: “Los Estados Partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño”<sup>65</sup>.

También, la Observación General N° 14 (2013) aprobada por el Comité de los Derechos del Niño que interpreta esta Convención, precisa que “prevenir la separación familiar y preservar la unidad familiar son elementos importantes del régimen de protección del niño, y se basan en el derecho recogido en el Artículo 9, párrafo 1, que exige que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando tal separación es necesaria en el interés superior del niño” (...)<sup>66</sup>.

Además, el Artículo 4 de la Convención obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos por ella. En Chile, la Ley N° 19.968 de Tribunales de Familia reguló la aplicación judicial de las medidas de protección de los derechos de los niños, niñas o adolescentes en el Párrafo Primero del Título IV (llamado “Procedimientos especiales”). El Artículo 71 establece las medidas cautelares que el juez podrá adoptar en cualquier momento del procedimiento, incluso antes de su inicio, cuando ello sea necesario para proteger los derechos del niño, niña o adolescente. Entre ellas recoge la de confiarlo al cuidado de una persona o familia en casos de urgencia. El juez preferirá, para que asuman provisoriamente el cuidado, a sus parientes consanguíneos o a otras personas con las que tenga relación de confianza (...). En ningún caso la medida cautelar decretada de conformidad a este artículo podrá durar más de noventa días.

El Artículo 74 vuelve a insistir en que “sólo cuando sea estrictamente necesario para salvaguardar los derechos del niño, niña o adolescente y siempre que no exista otra más adecuada, se podrá adoptar una medida que implique separarlo de uno o de ambos padres o de las personas que lo tengan bajo su cuidado. En este caso, el juez preferirá a sus parientes consanguíneos o a otras personas con las que aquél tenga una relación de confianza y, sólo en defecto de los anteriores, lo confiará a un establecimiento de protección. La resolución que disponga la medida deberá ser fundada”.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que esta regulación de la Ley N° 19.968 de Tribunales de Familia permite entregar el cuidado del niño/a a la persona con la que tenga una relación de confianza pero de forma temporal (Art. 75)<sup>67</sup>. Es lo que determinó la

---

<sup>64</sup> RODRÍGUEZ PINTO, M<sup>a</sup> S., “El cuidado personal de niños y adolescentes en la familia separada: criterios de resolución de conflictos de intereses entre padres e hijos en el nuevo derecho chileno de familia”, *Revista chilena de derecho*, vol.36 n.3 Santiago, dic. 2009, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372009000300005>

<sup>65</sup> Artículo 9 de la Convención: “(...) Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño. (...). «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 1990, pp. 38897 a 38904

<sup>66</sup> Observación General N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial pp. 14 y 15. [http://www.unicef.cl/web/informes/derechos\\_nino/14.pdf](http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf)

<sup>67</sup> Artículo 75.- Sentencia. “Antes de pronunciar sentencia, el juez procurará que las partes acuerden la forma más conducente a la resolución de la situación que afecta al niño, niña o adolescente. Si ello no fuere

Sentencia del Primer Juzgado de Familia de San Miguel (Santiago) el 21 julio 2016<sup>68</sup>: mantener el cuidado personal de la niña otorgado el 23 de febrero de forma provisoria como medida cautelar (durante noventa días)<sup>69</sup>, en favor de su madre de crianza (ex pareja de la madre biológica) pero por el tiempo de seis meses. Cabe entonces preguntarse: ¿podría atribuírsele de forma definitiva?

Como hemos visto, la atribución del cuidado personal a un tercero está regulada en el Art. 226 CCCh que señala: “Podrá el juez, en el caso de inhabilidad física o moral de ambos padres, confiar el cuidado personal de los hijos a otra persona o personas competentes, velando primordialmente por el interés superior del niño conforme a los criterios establecidos en el Artículo 225-2”.

En la elección de estas personas se preferirá a los consanguíneos más próximos y, en especial, a los ascendientes, al cónyuge o al conviviente civil del padre o madre, según corresponda”.

La redacción del primer párrafo puede completarse con el artículo 42 de la Ley del Menor, que establece una serie de circunstancias donde cabe apreciar esta inhabilidad<sup>70</sup>.

Respecto al segundo párrafo, hay que señalar que su redacción fue modificada con la Ley nº 20.830 de 22 de octubre de 2015, que crea el Acuerdo de Unión Civil<sup>71</sup>. Desde entonces es posible confiar el cuidado personal de los hijos al conviviente civil (con independencia de su orientación sexual). Porque ya desde el *caso Atala Riffo y niñas*, quedó claro que la homosexualidad no puede ser obstáculo para atribuir el cuidado personal<sup>72</sup>.

De forma que, en el caso de las parejas homosexuales, solo podría atribuirse el cuidado personal de forma definitiva a la pareja de la madre o del padre biológicos, en caso de inhabilidad física o moral de ambos padres; y si quien solicita el cuidado personal fuera conviviente civil (hubiera contraído un acuerdo de unión civil con el padre o la madre biológicos). En el caso del polémico fallo del Primer Juzgado de Familia de San Miguel no se dan estas dos circunstancias. Porque la madre biológica y su ex pareja ya no conviven juntas. Es más, ésta última (madre de crianza), tiene ahora

---

posible, en la sentencia fundamentará la necesidad y conveniencia de la medida adoptada, indicará los objetivos que se pretenden cumplir con ella y determinará el tiempo de su duración (...).”

<sup>68</sup> Sentencia del Primer Juzgado de Familia de San Miguel (Santiago) el 21 julio 2016. Jueza titular: Roxanna Aracena

<sup>69</sup> Fallo del Primer Juzgado de Familia de San Miguel (Santiago) 23 de febrero de 2016. Jueza titular: Beatriz Ramírez

<sup>70</sup> Vid. Artículo 42 Ley nº16. 618 de Menores

<sup>71</sup> Artículo 45 Ley núm. 20.830 que crea el Acuerdo de Unión Civil

<sup>72</sup> Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de febrero de 2012: “la Corte Interamericana observa que al ser, en abstracto, el “interés superior del niño” un fin legítimo, la sola referencia al mismo sin probar, en concreto, los riesgos o daños que podrían conllevar la orientación sexual de la madre para las niñas, no puede servir de medida idónea para la restricción de un derecho protegido como el de poder ejercer todos los derechos humanos sin discriminación alguna por la orientación sexual de la persona. El interés superior del niño no puede ser utilizado para amparar la discriminación en contra de la madre o el padre por la orientación sexual de cualquiera de ellos. De este modo, el juzgador no puede tomar en consideración esta condición social como elemento para decidir sobre una tuición o custodia”.  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/Articulos/seriec\\_239\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/Articulos/seriec_239_esp.pdf)

otra pareja que parece cuidar también de la menor<sup>73</sup>. Quizás por todas estas dificultades Movilh le aconseja la adopción<sup>74</sup>. Además, con la adopción se podría establecer un vínculo jurídico de filiación en su favor.

## II.2. Determinación de la filiación en favor de una pareja homosexual

Según GÓMEZ DE LA TORRE la filiación tiene tres fuentes: una biológica o por naturaleza, otra por aplicación de las técnicas de reproducción asistida y otra adoptiva. Es determinada cuando se encuentra legalmente establecida la paternidad o maternidad o ambas, y no determinada, cuando no se ha establecido<sup>75</sup>.

Para que una pareja homosexual pueda determinar la filiación de un niño a su favor, no sirven las reglas de determinación de la filiación por naturaleza, porque ésta tiene su origen el hecho biológico de la procreación. Deberá acudir a las reglas de determinación de la filiación adoptiva o tecnológica (la derivada de las TRHA)<sup>76</sup>. CORRAL TALCIANI define la adopción como “la constitución por sentencia judicial o pacto solemne de un vínculo jurídico entre una o dos personas llamadas adoptantes y otra denominada adoptado, que resulta análoga en sus presupuestos y efectos (tanto familiares como patrimoniales) a la relación que existe entre padres e hijos”<sup>77</sup>.

La adopción por parte de parejas homosexuales no está permitida en la legislación chilena. El Artículo 20 de la Ley de adopción restringe la adopción a los cónyuges<sup>78</sup>. Dicho Artículo restringe la adopción a los cónyuges, y no se lo permite a las personas homosexuales.

Las parejas homosexuales tampoco tienen derecho a contraer matrimonio<sup>79</sup>. Tan solo tienen derecho, desde octubre de 2015<sup>80</sup> a celebrar un contrato de unión civil que no

---

<sup>73</sup> El dirigente del Movilh, Rolando Jiménez, redondeó que “es claro que con este caso, salta a la vista lo absurdo de prohibir la crianza y la adopción homoparental en Chile, pues la justicia no sólo sabe sobre la existencia de parejas del mismo sexo que cuidan hijos. Además, pone como primera consideración el interés superior del niño a la hora de decidir conflictos por el cuidado personal, al margen de la orientación sexual de los padres y madres”. <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/07/21/hito-en-adopcion-homoparental-tribunal-cede-a-madre-de-crianza-cuidado-de-una-nina-de-cinco-anos/>

<sup>74</sup> <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/03/01/790813/Mujer-que-queda-con-la-custodia-de-la-hija-de-su-ex-pareja-homosexual-se-refiere-al-fallo-del-tribunal-familiar.html>

<sup>75</sup> GÓMEZ DE LA TORRE VARGAS, M. *El Sistema Filiativo Chileno*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2007, pp. 53 y 54.

<sup>76</sup> Así la denomina CORRAL TALCIANI, H., “Determinación de la Filiación y Acciones de Estado en la Reforma de la Ley número 19.585, 1998”, *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, número 20, año 1999, p. 8.

<sup>77</sup> Vid. CORRAL TALCIANI, H, *Adopción y Filiación Adoptiva*, Ed. Jurídica de Chile, 2002, pp. 43 y 44.

<sup>78</sup> Art. 21 Ley nº 19.620.

<sup>79</sup> En el acuerdo suscrito el 11 de junio de 2016 entre el gobierno y el Movilh para desactivar una denuncia interpuesta por la agrupación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se señala que el Gobierno se compromete a ingresar a tramitación legislativa dentro del primer semestre del año 2017, un proyecto de ley de matrimonio igualitario. Vid. <http://www.t13.cl/noticia/politica/gobierno-modificara-ley-adopcion-incluir-parejas-acuerdo-union-civil>

<sup>80</sup> Ley nº 20.830. Fecha Publicación: 21-abr-2015. Artículo primero: “La presente ley comenzará a regir seis meses después de su publicación en el Diario Oficial”.

los equipara al matrimonio<sup>81</sup>. Tampoco el acuerdo tiene efectos sobre la filiación<sup>82</sup>. Solo el Artículo 21 señala, para efectos de la presunción de paternidad, que en caso de convivientes civiles de distinto sexo se estará a las normas que la regulan en el Artículo 184 del Código Civil<sup>83</sup>.

Volviendo a nuestro caso, hay que tener en cuenta que en la actualidad, la mujer que fue pareja de la madre biológica de la menor ahora tiene otra pareja y forman una pareja homosexual que no podrá adoptar a la menor. Lo que sí podrá es adoptarla sola y que en la práctica la menor tenga dos mamás. El Artículo 21 de la Ley de adopción permite optar como adoptante a una persona soltera, divorciada o viuda, con residencia permanente en el país (...). Además señala que si hubiere varios interesados solteros o viudos que reúnan similares condiciones, el tribunal preferirá a quien sea pariente consanguíneo del menor, y en su defecto, a quien tenga su cuidado personal. También el Art. 31 del Proyecto de Ley de reforma del sistema de adopción se lo permite. Pero este Proyecto va más allá y permite la adopción por integración: permite adoptar al cónyuge que no es padre o madre biológico del hijo del otro cónyuge, y establecer así lazos de filiación con aquel (Art. 56)<sup>84</sup>. Un vez más se restringe esta posibilidad a los matrimonios y no se permite a los acuerdos de uniones civiles<sup>85</sup>.

La única posibilidad es que adopte sola y que su actual pareja funcione como madre<sup>86</sup>. Es lo que se está haciendo en la actualidad en otros casos. Así, el 1 de junio de 2016, el Servicio Nacional de Menores (Sename) declaró idónea para adoptar a una pareja de lesbianas. Realizaron todo el trámite de adopción juntas, aunque solo una de ellas pueda ser declarada como madre<sup>87</sup>.

---

<sup>81</sup> Art. 1 Ley nº 20.830: "El acuerdo de unión civil es un contrato celebrado entre dos personas que comparten un hogar, con el propósito de regular los efectos jurídicos derivados de su vida afectiva en común, de carácter estable y permanente. Los contrayentes se denominarán convivientes civiles y serán considerados parientes para los efectos previstos en el Artículo 42 del Código Civil".

<sup>82</sup> En el acuerdo suscrito el 11 de junio de 2016 entre el gobierno y el Movilh para desactivar una demanda interpuesta por la agrupación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se señala que el Gobierno se compromete a reformar la Ley Nº 20.830, sobre Acuerdo de Unión Civil, al objeto de que el conviviente que ha criado al niño o niña sea reconocido como padre o madre, tenga o no lazos de consanguinidad. <http://www.t13.cl/noticia/politica/gobierno-modificara-ley-adopcion-incluir-parejas-acuerdo-union-civil>

<sup>83</sup> Art. 184 CC: "Se presumen hijos del marido los nacidos después de la celebración del matrimonio y dentro de los trescientos días siguientes a su disolución o a la separación judicial de los cónyuges".

<sup>84</sup> Proyecto Integral al sistema de adopción en Chile de 2 de octubre de 2013. Numero de boletín: 9119-18.

<sup>85</sup> En el acuerdo suscrito el 11 de junio de 2016 entre el gobierno y el Movilh para desactivar una demanda interpuesta por la agrupación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se señala que el Gobierno se compromete a la modificación de la Ley Nº19.620, sobre Adopción de Menores con el objeto de incorporar a las personas que se encuentran unidas mediante un Acuerdo de Unión Civil contemplado en la Ley Nº20.830, dentro de quienes pueden ser adoptantes. <http://www.t13.cl/noticia/politica/gobierno-modificara-ley-adopcion-incluir-parejas-acuerdo-union-civil>

<sup>86</sup> ORELLANA BALTRA, B., *La Reforma al Sistema de Adopción, desde la perspectiva de los hijos e hijas de las parejas del mismo sexo*. <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/09/07/la-reforma-al-sistema-de-adopcion-desde-la-perspectiva-de-los-hijos-e-hijas-de-las-parejas-del-mismo-sexo/>: "¿qué impide que familias constituidas por dos adultas adopten, si una sola persona, soltera, viuda o divorciada puede hacerlo? Si la respuesta está en la orientación sexual de quienes solicitan la adopción, se contrariaría abiertamente al Derecho Internacional en materia de igualdad y no discriminación y existiría desacato a lo resuelto en el año 2013, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Atala, que obliga al Estado de Chile a adecuar su legislación de manera que respete la no discriminación por orientación sexual en materias familiares"

<sup>87</sup> <http://www.movilh.cl/sename-declara-idonea-para-adoptar-a-una-pareja-lesbicoa/>

En cuanto a la filiación derivada de las TRHA no puede una pareja de lesbianas acceder a éstas técnicas y quedar determinadas las dos como madres. Porque el Art. 182 del Código civil chileno restringe el acceso a las parejas heterosexuales, y no se lo permite a mujeres solas<sup>88</sup>: “el padre y la madre del hijo concebido mediante la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida son el hombre y la mujer que se sometieron a ellas (...)

### **III. Homosexualidad y filiación en España**

#### **III.1. Atribución de la guarda y custodia sin determinación de la filiación**

En España, el concepto que se utiliza para hacer referencia al cuidado personal del hijo es el de guarda y custodia<sup>89</sup>. Con él se hace referencia al aspecto personal de la patria potestad (Art. 154. 1 CCEs), que en España, también comprende el aspecto patrimonial (Art. 154. 2 CCEs). Así, el Artículo 154 CCEs señala: “Los hijos no emancipados están bajo la patria potestad de los progenitores.

La patria potestad, como responsabilidad parental, se ejercerá siempre en interés de los hijos, de acuerdo con su personalidad, y con respeto a sus derechos, su integridad física y mental.

Esta función comprende los siguientes deberes y facultades:

1. ° Velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral.
2. ° Representarlos y administrar sus bienes”.

Este artículo atribuye la patria potestad a los padres y por tanto, en principio, les corresponde a ellos una de sus facultades-deberes: la guarda y custodia de sus hijos. Sin embargo, el Art. 103. 1 CCEs en sede de medidas provisionales, permite atribuir la custodia a un tercero que no sea el progenitor: “Excepcionalmente, los hijos podrán ser encomendados a los abuelos, parientes u otras personas que así lo consintieren y, de no haberlos, a una institución idónea, confiriéndoseles las funciones tutelares que ejercerán bajo la autoridad del juez”. También, el Artículo 11. 2 Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor señala: “Serán principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores:

- a) La supremacía de su interés superior.
- b) El mantenimiento en su familia de origen, salvo que no sea conveniente para su interés, en cuyo caso se garantizará la adopción de medidas de protección familiares y estables priorizando, en estos supuestos, el acogimiento familiar frente al institucional”<sup>90</sup>.

Observamos que la regulación en España sigue también la misma regla marcada por la Convención Internacional de los Derechos del Niño: que la separación de sus

---

<sup>88</sup> Vid. GÓMEZ DE LA TORRE VARGAS, M. *op. cit.*, p. 117 donde señala que la legislación comparada no sigue un criterio uniforme.

<sup>89</sup> CASTILLO MARTÍNEZ, C., “La determinación en la guarda y custodia de los menores en los supuestos de crisis matrimonial o convivencial de sus progenitores. Especial consideración de la guarda y custodia compartida tras la Ley 15/2005, de 8 de julio”, *Actualidad Civil*, N.º 15, Quincena del 1 al 15 Sep. 2007, tomo 2, Editorial LA LEY [LA LEY 2911/2007]: “En nuestro Derecho Civil el concepto de guarda y custodia se vincula con la noción de atención y cuidado del menor que se tiene en compañía, ejercido mediante la convivencia más o menos permanente con el hijo”.

<sup>90</sup> Artículo 11 redactado por el apartado seis del Artículo primero de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia

padres sea una medida excepcional y se realice siempre con la finalidad de proteger el interés superior del menor<sup>91</sup>.

En principio, se concederían al tercero medidas de carácter temporal de guarda y custodia, conservando los progenitores la patria potestad<sup>92</sup>. Sin embargo, como señala ALBERRUCHE DÍAZ-FLORES “esta posibilidad, que ya se contempla en sede de medidas provisionales (Art. 103. 1.ª 2 CC) puede adoptarse como medida definitiva, constituyendo o no a los guardadores en tutores legales del menor”<sup>93</sup>. Porque cuando la guarda y custodia se desvincula de los titulares de la patria potestad, que son quienes tienen determinada la filiación a su favor, el problema está en determinar su contenido<sup>94</sup>. Y en esto hemos evolucionado.

En el caso de parejas heterosexuales, la SAP Guipúzcoa de 5 de febrero de 2007, ante la falta de idoneidad de la madre (padecía problemas mentales), le atribuyó la guarda de hecho (Art. 303 CCEs) de un menor a quien fue pareja de la madre aunque no era el padre biológico, resultando éste desconocido. Señala la sentencia : *siendo que la persona que cubre todas las necesidades del menor Sebastián es el Sr. Armando, padre biológico de la hermana de Sebastián , y a quien el niño considera como su verdadero padre, dado que convive con él desde los cuatro años, siendo la relación afectiva entre ambos muy estrecha. (...) en cuanto a las medidas a adoptar, entre las cuales se encuentra la guarda de hecho prevista en el art. 303 CCEs, figura jurídica especial, independiente y distinta de las otras instituciones de protección de menores, con un contenido propio y autónomo, situación ésta que se adoptó en el juzgado de instancia y que debe mantenerse en esta alzada, y ello si atendemos principalmente al interés del menor*<sup>95</sup>. En este caso, al atribuirse solo la guarda de hecho, el menor convivirá con el tercero, pero éste no tendrá la facultad de tomar, en nombre del menor, cuantas decisiones afecten a su salud, formación y educación, manteniendo los padres estas facultades que corresponden al ejercicio de la patria potestad (Art. 154 CCEs)<sup>96</sup>.

Sin embargo, el Tribunal Supremo dio un paso adelante y en su sentencia de 20 de noviembre de 2013, dada la inestabilidad emocional de la madre, atribuyó la guarda y custodia a D. Julián, la persona que venía cuidando de Águeda, a pesar de no ser su padre biológico y de haber incluso impugnado su paternidad con respecto de ella. El motivo fue la protección del interés superior del menor, porque ésta era la solución *más beneficiosa para el interés de la niña que no conoció otro padre que no fuera el que después se demostró no lo era biológicamente (...) es lo cierto que tal menor ha permanecido con el*

---

<sup>91</sup> Vid. CALLEJO RODRIGUEZ, C., "La atribución de la guarda y custodia a persona diferente de los progenitores", *Actualidad Civil*, Nº 3, Marzo 2014, pág. 290, tomo 1, Editorial LA LEY [LA LEY 964/2014]; ALBERRUCHE DÍAZ-FLORES, M., "Atribución de la guarda y custodia del menor a un tercero, no a sus progenitores", *LA LEY Derecho de familia*, Nº 3, Tercer trimestre de 2014, Editorial LA LEY [LA LEY 4568/2014]

<sup>92</sup> CALLEJO RODRIGUEZ, C., *op. cit.*

<sup>93</sup> ALBERRUCHE DÍAZ-FLORES, M., *op. cit.*

<sup>94</sup> Vid. CALLEJO RODRIGUEZ, C., *op. cit.*

<sup>95</sup> SAP Guipúzcoa, Sección 2ª, Sentencia 2056/2007 de 5 Feb. 2007, Rec. 2412/2005, [LA LEY 24295/2007]

<sup>96</sup> CALLEJO RODRIGUEZ, C., *op. cit.*: “En estas decisiones los terceros necesariamente deberán someterse a la consideración de los padres de los menores, de manera que no podrán decidir el centro escolar al que los niños asistan o el especialista médico que deba atenderlos en una determinada dolencia. Estas cuestiones deberán decidirse por los padres, quedando los terceros facultados para tomar decisiones más secundarias, que afecten a la vida ordinaria de los menores. Pero también cabe que los terceros asuman las funciones de tutela de los menores”.

*recurrente largo tiempo, especialmente debido a la resolución dictada en el proceso penal seguido contra la madre, en las que se acordó asignar provisionalmente la guarda y custodia de las menores al Sr. Julián (...)*<sup>97</sup>. El Tribunal Supremo estima el recurso de casación y al confirmarse la sentencia de instancia, se mantiene la atribución guarda y custodia a favor de D. Julián, quien dispondrá también de funciones tutelares plenas. Así, podrá actuar en toda clase de procedimientos en defensa de sus derechos e intereses y deberá contar con autorización judicial para los demás supuestos contemplados en el Artículo 271 del CCEs. Como señala MOLINER NAVARRO “las funciones tutelares que el Juez puede otorgar a los terceros distintos de los padres tienen como finalidad que éstos puedan desarrollar las funciones propias de la patria potestad, velando por los menores, conviviendo con ellos y procurándoles una formación integral, así como representándoles y administrando sus bienes, conforme dispone el Art. 154 CCEs”<sup>98</sup>.

Vistas estas dos sentencias podemos decir, que en ambos casos se atribuye a un tercero que no está determinado como padre, uno de los efectos de la determinación de la filiación, en concreto, el deber-facultad de velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos (hasta aquí la SAP Guipúzcoa de 5 de febrero de 2007). Pero en la STS de 20 de noviembre de 2013, el Tribunal Supremo además le confiere al tercero funciones tutelares, por lo que tendrá también la facultad de educarlo y procurarle una formación integral (Art. 154. 1 CCEs) y podrá representarle y administrar su bienes (Art. 154. 2 CCEs).

Si bien es cierto que en ninguno de los casos se les llama padres, es decir, no se determina la filiación en su favor, porque no se establece ningún vínculo jurídico de filiación entre ellos. Esto solo podría hacerse mediante la adopción, porque no son los progenitores ni padres biológicos.

En el caso de parejas homosexuales tenemos la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 2011, donde no se atribuye la guarda y custodia, pero a pesar de la falta de filiación biológica y jurídica, se considera apropiado para proteger el interés superior del menor, el establecimiento de un régimen de relaciones personales entre el menor y la antigua compañera de su madre biológica. Apoya su decisión en *el derecho efectivo que tiene el menor de relacionarse con aquellas personas con las que le une una relación afectiva y por ello debe entenderse aplicable al supuesto que nos ocupa el Artículo 160. 2 CC, que establece que "no podrán impedirse sin justa causa las relaciones personales del hijo con sus abuelos y otros parientes y allegados"*<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> STS 679/2013 de 20 Nov. 2013, Rec. 83/2012 [LA LEY 190716/2013]

<sup>98</sup> MOLINER NAVARRO, R., “La protección legal de los relaciones abuelos-nietos en la jurisprudencia reciente», en *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés*, T. II, Tirant lo Blanc, Valencia, 2011, pp. 1677-1680 citado por CALLEJO RODRIGUEZ, C., *op. cit.*]

<sup>99</sup> STS 320/2011 de 12 May. 2011, Rec. 1334/2008 [LA LEY 52207/2011] que confirmó así el amplio régimen de visitas que se había acordado en primera instancia.

Llama la atención que la decisión se fundamente en este Artículo 160. 2: “No podrán impedirse sin justa causa las relaciones personales del menor con sus hermanos, abuelos y otros parientes y allegados”. A *sensu contrario* podrán impedirse con justa causa. En el caso enjuiciado, el Tribunal Supremo considera que no hay justa causa para impedirlo. No hay que olvidar que la madre biológica recurrió en casación porque se oponía al derecho de visitas reconocido a su antigua compañera. Como señala ARECHEDERRA ARANZADI “la soberanía del titular o de los titulares de la patria potestad en la educación de su hijo es un ámbito constitucionalmente protegido (Troxel v Granville, 530 U.S. 57. 2000). Las razones de los padres para determinar las relaciones personales de sus hijos no admite injerencia de ningún tipo. Y la valoración de los padres de la homosexualidad del allegado como no conveniente no supone discriminación y, por lo tanto, no admite una revisión judicial. Si el Estado, a través de uno de sus poderes, ponderase el criterio de los padres estaría injiriéndose en el ámbito del ejercicio de la patria potestad de los padres de una forma indebida”<sup>100</sup>. Por otro lado, la madre biológica pide en el recurso de casación que se determine la extensión de la aplicación del Art. 160 CC, regulador de las relaciones entre los allegados y el menor. Pero al final, el Tribunal Supremo considera conveniente mantener el régimen de relaciones personales entre el niño y la antigua compañera, confirmándose el amplio derecho de visitas concedido en la instancia<sup>101</sup>.

Este asunto, como veremos más adelante, llegó más lejos y finalizó con la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2014 donde finalmente se determinó la filiación en favor de la antigua compañera de la madre biológica.

### III.2. Determinación de la filiación en favor de una pareja homosexual

En España, al igual que en Chile, para que una pareja homosexual pueda determinar la filiación de un niño a su favor, no sirven las reglas de determinación de la filiación por naturaleza, porque ésta tiene su origen en la procreación humana. Deberá acudir a las reglas de determinación de la filiación adoptiva o de la filiación la derivada de las TRHA<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> ARECHEDERRA ARANZADI, L., “Nadie tiene dos madres, aunque lo diga la ley”, *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor José María Miquel* (coord. por Luis Díez-Picazo y Ponce de León), Vol. 1, 2014, pp. 371-386: “Cuando media un tercero, por ejemplo, la ex compañera lesbiana de la madre, conviene tener en cuenta que el tercero no ostenta ninguna legitimación que fuerce el reconocimiento del derecho de visita. En ese caso, cuando se produce una ruptura entre la mujer progenitora y la mujer no progenitora, esta última no sólo carece de una relación biológica con el hijo, sino que puede razonablemente presumirse que, tras la ruptura, tendrá un inevitable rencor hacia la madre del hijo. De esto, que en cierto modo es inevitable, en cualquier supuesto de ruptura, puede protegerse al menor no recurriendo a una analogía muy discutible y a una interpretación aventurada de lo que constituye el interés del menor”.

<sup>101</sup> Consistente en que pueda tenerlo en su compañía los fines de semana alternos desde las 17,30 horas del viernes, hasta las 19,00 horas del domingo, así como martes y jueves desde las 17,30 horas hasta las 19,00 horas. Igualmente podrá tenerlo en su compañía la mitad de las vacaciones de Semana Santa, Verano y Navidad, siempre de acuerdo con el calendario escolar del menor, eligiendo la madre biológica los años impares, y la madre no biológica los años pares. Vid. STS 320/2011 de 12 May. 2011, Rec. 1334/2008 [LA LEY 52207/2011]: “Es cierto que el Art. 160 CC no determina la extensión ni la intensidad de los periodos en los que el menor puede relacionarse con sus allegados. Por tanto, se trata de una cuestión que debe ser decidida por el juez (...)”

<sup>102</sup> A mi juicio, los principios que rigen la determinación de la filiación por naturaleza y la filiación por reproducción asistida son distintos. Vid. GOÑI HUARTE, E., “La doble maternidad en mujeres no casadas: situación en España y referencia al derecho comparado”, *Actualidad Civil*, Nº 5, Mayo 2016, Editorial LA LEY, [LA LEY 3166/2016]

Por lo que se refiere a la adopción, hasta el año 2015 el tratamiento a las parejas homosexuales ha sido distinto según estuvieran casadas o no. Así, en España, desde el año 2005 las parejas homosexuales pueden contraer matrimonio<sup>103</sup>, y pueden adoptar conjunta y sucesivamente, porque desde entonces el matrimonio tiene los mismos efectos cuando ambos contrayentes son del mismo o diferente sexo (segundo párrafo

Artículo 44 CCEs) Sin embargo, si se trataba de una pareja de hecho homosexual que no había contraído matrimonio, a nivel estatal<sup>104</sup> no podían adoptar conjuntamente<sup>105</sup>.

Es a partir de la reforma llevada a cabo por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, cuando se les permite en todo caso. El actual Artículo 175. 4 CC señala: “Nadie podrá ser adoptado por más de una persona, salvo que la adopción se realice conjunta o sucesivamente por ambos cónyuges o por una pareja unida por análoga relación de afectividad a la conyugal”.

En lo que se refiere a la regulación de las Técnicas de Reproducción Humana Asistida el tratamiento a las parejas homosexuales es distinto según se trate de una pareja casada o no casada. Dejando a un lado las parejas homosexuales de hombres que no podrán determinar la doble paternidad porque la maternidad subrogada está prohibida por la ley (Art. 10 LTRHA)<sup>106</sup>, nos vamos a centrar en las parejas de mujeres. Si se trata de una pareja de mujeres y están casadas, pueden quedar las dos determinadas como madres si recurren a las técnicas de reproducción asistida. La gestante quedará determinada por el parto (120. 4 CCEs), y la que biológicamente no es madre, puede prestar su consentimiento para que se determine la filiación en su favor (Art. 7.3 LTRHA)<sup>107</sup>. Pero si se trata de una pareja de mujeres que no ha contraído matrimonio, la ley no lo permite. Ha sido el Tribunal Supremo quien se ha encargado de complementar este vacío. Así, en su sentencia de 15 de enero de 2014 llegó a declarar que la mujer que fue pareja de hecho de la madre biológica del niño, nacido durante su relación de pareja mediante las técnicas

---

<sup>103</sup> Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

<sup>104</sup> En algunas Comunidades Autónomas sí se podía: Navarra (Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables) País vasco (Ley 2/2003, de 7 de mayo reguladora de las parejas de hecho), Cantabria (Ley de Cantabria 1/2005, de 16 de mayo, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Cantabria, Aragón (Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas), Cataluña (Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia). (Pueden las parejas homosexuales acoger pero no adoptar en Extremadura (Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura).

Vid. PÉREZ UREÑA, A., “La adopción por las uniones de hecho: su necesaria regulación sistemática (1)” *Abogados de Familia*, Nº 21, Sección Doctrina, Segundo trimestre de 2001, Editorial LA LEY [LA LEY 1799/2006].

<sup>105</sup> Desde el año 2005, podían hacerlo sucesivamente. BENAVENTE MOREDA, P., “La filiación de los hijos de parejas, casadas o unidas de hecho, del mismo sexo. La situación legal y jurisprudencial actual” *Anuario de derecho civil*, Vol. 64, Nº 1, 2011, p. 120 entendía que la modificación introducida en el Art. 178.2.2º, indirectamente permitía tal posibilidad (...) suprimiéndose con la Ley 13/2005 la exigencia de que el adoptante sea de sexo diferente al otro progenitor. Obviamente el supuesto resultará aplicable a aquellos casos de adopción por un miembro de la pareja de hecho, del hijo del otro, sin que ambos hayan de estar casados, habida cuenta de que esta última opción ya se recoge expresamente en el apartado anterior.

<sup>106</sup> Art. 10. 1 LTRHA: “Será nulo de pleno derecho el contrato por el que se convenga la gestación, con o sin precio, a cargo de una mujer que renuncia a la filiación materna a favor del contratante o de un tercero”.

<sup>107</sup> Art. 7. 3 LTRHA: “Cuando la mujer estuviere casada, y no separada legalmente o de hecho, con otra mujer, esta última podrá manifestar conforme a lo dispuesto en la Ley del Registro Civil que consiente en que se determine a su favor la filiación respecto al hijo nacido de su cónyuge”.

de reproducción asistida, era madre extramatrimonial por posesión de estado. La posesión de estado es lo que el Código civil chileno denomina posesión notoria de la calidad de hijo (Art. 200 Código civil chileno). En ella, el Tribunal Supremo afirma que su ponderación se realiza conforme al interés superior del menor; (...) *debe señalarse que, como salvaguarda de los derechos fundamentales y libre desarrollo de la personalidad del menor (STS de 5 de febrero de 2013, nº 26/2013), su proyección sobre la protección de la vida familiar alcanza, sin distinción, a las relaciones familiares con independencia, como razón obstativa, de la naturaleza matrimonial o no de la misma, o al hecho de la generación biológica tomado como principio absoluto, en sí mismo considerado, de forma que incide en la existencia del lazo de familiaridad establecido con el niño permitiendo o favoreciendo su desarrollo conforme al libre desarrollo de la personalidad del menor*<sup>108</sup>.

#### IV. Soluciones de derecho comparado.

##### IV.1. Atribución del cuidado personal sin determinación de la filiación

Tanto en Chile como en España es posible la atribución temporal del cuidado personal de un menor (guarda y custodia) a un tercero que no es su progenitor, si los padres no pueden ejercerla y se adopta esta medida de forma excepcional para proteger el interés del menor. Pero en Chile, sólo es posible atribuirle de forma definitiva a la pareja homosexual del padre o de la madre si han celebrado un acuerdo de unión civil.

Por otro lado, en Chile, la atribución del cuidado personal no implica automática la atribución de ningún derecho o deber sobre los bienes del menor, porque esto supone el ejercicio de la patria potestad, y el CCCh se lo atribuye exclusivamente a los padres. Sin embargo, en España, la guarda y custodia es una manifestación del ejercicio de la patria potestad. Así, la jurisprudencia ha pasado de conceder solo la guarda, a otorgar al tercero funciones tutelares. Se trataba de parejas heterosexuales, donde ante la imposibilidad de la madre de ejercer la guarda y custodia, el Tribunal Supremo se la ha atribuido a su pareja, aunque no fuera el padre biológico.

En el caso de parejas homosexuales, en España no se le ha concedido la guarda y custodia a la expareja de la madre biológica, pero sí se le ha concedido el derecho a tener una relación personal con el menor (Art. 160. 2 CCEs). Solución que ha adoptado el Tribunal Supremo en España, y que podría darse en Chile, si finalmente una persona adopta sola y su pareja funciona durante un tiempo en la práctica como padre o madre, pero al final la pareja se separa. Parece que dejando a un lado la doctrina *in loco parentis* ha triunfado la doctrina estadounidense *de facto parent*. Como señala ARECHEDERRA ARANZADI “la primera, niega el régimen de visitas a la solicitante porque considera que dicha relación tiene carácter temporal, y solo se mantiene mientras dure la pareja. La segunda, *de facto parent* reconoce dicho derecho supeditado a la concurrencia de ciertos requisitos<sup>109</sup> que deben probarse para asegurarnos de que la expareja es una persona con las que el menor tiene una relación personal estrecha.

<sup>108</sup> STS 836/2013 de 15 Ene. 2014, Rec. 758/2012 [LA LEY 11199/2014]<sup>108</sup>.

<sup>109</sup> . El *four-part test* propuesto por el Tribunal Supremo de Wisconsin para determinar la existencia de la *de facto parenthood*. Así, en el caso *Holtzman v Knott* (In re Custody of H.S.H.-H. Wis. 1995) señaló que “aquella persona que, no siendo ni padre biológico ni padre adoptivo del hijo, solicita el derecho de visita, debe probar:

- 1) que el padre biológico o adoptivo consintió y fomentó la constitución por parte del solicitante de una relación con el hijo;
- 2) que el solicitante y el hijo vivieron juntos en el mismo hogar;

Sin embargo, siguiendo a ARECHEDERRA ARANZADI, considero que este derecho del niño a mantener relaciones personales con las personas con las que tenga una relación personal estrecha nos podría llevar al absurdo de otorgar el derecho a relacionarse con el menor, por ejemplo, a la tía que convivió durante años con su hermana y el niño, cuidó del niño, y entabló con él una relación personal estrecha<sup>110</sup>.

Una cosa es que, como medida excepcional, por imposibilidad del padre, de la madre o de ambos, y para proteger el interés superior del menor, se atribuya la guarda y custodia (el cuidado personal) a quien no es su progenitor, porque éste no puede desempeñarla; y otra muy distinta, es que concedamos el derecho a relacionarse personalmente con el menor a quien tiene con él durante un tiempo, una relación personal estrecha. Una cosa es que de manera excepcional, para proteger el interés superior del menor, atribuyamos uno de los efectos de la filiación (la guarda y custodia) a quien no está determinado. Y otra muy distinta, es que concedamos el derecho genérico de mantener relaciones personales con el menor a un tercero, que aunque tenga con el menor una relación personal estrecha, no deja tener, eso, una mera relación personal, pero no tiene ninguna relación jurídica, ni siquiera de parentesco. ¿Es un derecho del tercero o es un derecho del niño? ¿Se protege así su interés superior? Esto es lo que habrá que valorar en cada caso.

En Chile no existe un artículo como el Art. 160. 2 del Código Civil español. Los Artículos 229 y 229-2 del Código civil chileno (reformados por la Ley N° 20.680 de 2013) regulan el derecho del hijo a mantener una relación directa y regular con el padre o madre que no tenga el cuidado personal y con los abuelos, pero no regulan ningún derecho a mantener la relación con los allegados. Tampoco el Artículo 48 de la Ley del Menor, que extiende el derecho a los ascendientes y hermanos hace referencia a terceros que no sean parientes<sup>111</sup>. ESPADA MALLORQUÍN considera que “dentro de los posibles titulares de este derecho se debería haber contemplado una figura más flexible que admitiese la posibilidad de reconocimiento en favor de los denominados padres y madres afectivos, es decir, los convivientes de hecho que se relacionan con los hijos anteriores

---

3) que el solicitante asumió las obligaciones propias de un padre haciéndose cargo del cuidado, educación y desarrollo del hijo, que conllevaron contribuciones económicas sin esperar ser retribuida; y

4) que el solicitante haya desempeñado el papel de padre durante el tiempo necesario para establecer una relación paterno-filial con el hijo”. Vid. ARECHEDERRA ARANZADI, L., *op. cit.*, pp. 371-386

<sup>110</sup> ARECHEDERRA ARANZADI, L., *Ibidem*. pp. 371-386: “¿Es concebible la configuración de un régimen de visitas semejante al de los ex cónyuges a favor de la ex compañera lesbiana de la madre? Un ex cónyuge es progenitor del hijo. La relación paterno-filial concede derecho al trato con su hijo. Derecho previsto en el CC. Como progenitor sigue ostentando la patria potestad sobre el hijo y, por lo tanto, aun cuando no se le atribuya la custodia del hijo tiene derecho a visitarlo. La ex compañera lesbiana de la madre no supera a la hermana de la madre ni en vínculo de sangre ni afectividad. ¿Por qué la relación entre la ex compañera de la madre y el hijo tiene mayor consistencia afectiva que la relación entre la hermana de la madre y el hijo?”

<sup>111</sup>Ley 16618. Art. 48 CC: “Cada vez que se confiere a un menor a alguno de sus padres o a un tercero, deberá establecerse en la resolución respectiva la obligación de admitir que sea visitado por quien carece de la tuición, determinándose la forma en que se ejercitará este derecho. Podrá el juez, en caso calificado, de oficio o a petición de parte, sin forma de juicio, disponer en la resolución que la misma autorización se entienda conferida, en la forma y condiciones que determine, a los ascendientes o hermanos del menor, debiendo éstos ser individualizados”.

de sus parejas de hecho”<sup>112</sup>. GOMEZ DE LA TORRE también se plantea si la legislación deber reconocer las nuevas formas de familia y otorgar este derecho<sup>113</sup>.

Sin embargo, no hay que olvidar que la Observación General Nº 14 que interpreta Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ratificada por Chile y por España, también hace referencia a este derecho. Pero lo enfoca como un derecho del niño, no del tercero, cuando establece que el niño que esté separado de uno o de ambos padres tiene derecho a mantener relaciones personales con ambos padres de modo regular, y que ese derecho (el del niño) también se aplica a las personas con las que tenga una relación personal estrecha. En definitiva, se trata de dar prioridad al interés superior del menor y no al del tercero.

#### **IV.2. Determinación de la filiación en favor de una pareja homosexual**

Tanto en Chile como en España las parejas homosexuales sufren discriminación para poder ver determinada su filiación.

En Chile, no es posible la adopción por parejas homosexuales. La adopción se reserva a los cónyuges, y el matrimonio solo es posible para parejas heterosexuales<sup>114</sup>. El matrimonio no debería ser el criterio para permitir o no la adopción. Es verdad que en Chile el matrimonio tiene una vocación de mayor permanencia que en España, ya que para decretar el divorcio se exige una causa (Art. 54<sup>115</sup>) y el cese de la convivencia para solicitarlo: un año si es de mutuo acuerdo y tres si se solicita de forma unilateral (Art. 55). Pero el criterio que debe permitir la adopción es la protección del interés superior del niño, no si la pareja que pretende adoptar ha contraído matrimonio.

Tampoco es posible que una pareja homosexual que recurra a las TRHA pueda determinar la filiación en su favor. El acceso a las técnicas se reserva también a los matrimonios homosexuales.

---

<sup>112</sup> ESPADA MALLORQUÍN, S., “El impedimento del ejercicio del derecho a una relación directa y regular entre abuelos y nietos como causal de desheredación e indignidad”, *Rev. derecho* (Valdivia) Vol.28, nº2 Valdivia dic.2015, ISSN 0718-0950 versión on-line: “Estos convivientes en la actualidad carecen de cualquier reconocimiento respecto de esta posibilidad de mantener una relación directa y regular con los menores con los que lógicamente puede que hayan mantenido una relación afectiva y doméstica durante muchos años antes de la crisis o del fallecimiento de la pareja”. [http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09502015000200005&script=sci\\_Arttext#nb7](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09502015000200005&script=sci_Arttext#nb7)

<sup>113</sup> GOMEZ DE LA TORRE, M<sup>ª</sup>C., 2011 “La relación directa y regular como efecto de la ruptura” *Revista del magíster y doctorado en derecho*, nº4, 2011: “Las nuevas formas de constituir familia plantean el problema que una madre o padre se separe y forme una nueva familia durante un tiempo prolongado, donde crece el hijo. Posteriormente se separan y nos encontramos con la situación que el hijo tiene una comunicación permanente con su padre biológico pero el padrastro, que ha sido su referente paterno, solicita visitas. ¿Debe nuestra legislación reconocer esta nueva realidad y legislar otorgando este derecho?” [www.revistas.uchile.cl/index.php/RMDD/Article/download/18712/28608](http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RMDD/Article/download/18712/28608)

<sup>114</sup> La doctrina española criticó durante años esta discriminación. Vid. FLORES RODRÍGUEZ, J., “Nuevas formas de familia, filiación y técnicas de reproducción asistida”, *Actualidad Civil*, Nº 5, Sección Estudios de Jurisprudencia, Mayo 2014, pág. 541, tomo 1, Editorial LA LEY, [LA LEY 2230/2014] “Resultado paradójico que tampoco respecto de la adopción, salvo en alguna legislación autonómica, resulte posible tal opción, al reconocerse la adopción conjunta —si se realiza una interpretación literal de la ley— sólo a las parejas de hecho heterosexuales en el Derecho civil común estatal”. PÉREZ UREÑA, A., “La adopción por las uniones de hecho: su necesaria regulación sistemática (1)” *Abogados de Familia*, Nº 21, Sección Doctrina, Segundo trimestre de 2001, Editorial LA LEY [LA LEY 1799/2006]: “proclamamos la plena equiparación, en esta materia, de las uniones de hecho al matrimonio, y en concreto, el reconocimiento de la adopción a las uniones homosexuales en tanto no perjudique a los menores «adoptandos»”.

<sup>115</sup> Ley de Matrimonio civil nº. 19.947

En España la discriminación se produce en la determinación de la filiación por reproducción asistida. Según la LTRHA, si se trata de una pareja de mujeres y están casadas pueden recurrir a las TRHA y determinar la filiación en su favor. Si no están casadas, según el tenor literal de la Ley no, pero el TS lo ha permitido también.

En mi opinión, el tratamiento que la LTRHA española da a las parejas de mujeres casadas y no casadas es discriminatorio<sup>116</sup> por los mismos motivos que en la adopción: lo que debe primar es la protección del interés superior del menor. O se permite la doble maternidad a todas las parejas homosexuales (casadas o no) o no se permite nunca. Como ya señalamos anteriormente, se trata de una opción legislativa que otros países del entorno europeo ya han tomado<sup>117</sup>. Pero el matrimonio en sí, no debe ser el criterio de distinción, porque por lo menos en España, tal y como está regulado, no tiene jurídicamente vocación de permanencia. Puede romperse fácilmente, a petición de uno solo de los cónyuges, una vez transcurridos tres meses desde su celebración (Art. 81. 2 y 86 CCES). Mayor permanencia se le exige al arrendatario para desistir unilateralmente del contrato de arrendamiento: seis meses (Art.11 LAU)<sup>118</sup>.+

Por tanto, para aportar soluciones al problema de la homosexualidad y la filiación en Chile, en primer lugar debería permitirse la adopción a las parejas homosexuales para que pudieran ver determinada la filiación en su favor. Sin olvidar que ésta debe constituirse solo si así se protege el interés superior del niño, no de los adoptantes. En segundo lugar, respecto a las TRHA, si Chile termina regulando la posibilidad de que las parejas homosexuales recurran a éstas técnicas y puedan ver determinada la filiación en su favor, no debería restringirse a las parejas casadas, porque esto es lo que se hace de forma discriminatoria en España.

---

<sup>116</sup> FLORES RODRÍGUEZ, J., “Nuevas formas de familia, filiación y técnicas de reproducción asistida”, *Actualidad Civil*, Nº 5, Sección Estudios de Jurisprudencia, Mayo 2014, pág. 541, tomo 1, Editorial LA LEY, [LA LEY 2230/2014]: “Realmente, en estos casos, se plantea una situación discriminatoria que debe ser corregida de *lege ferenda*”.

<sup>117</sup> Hay países de nuestro entorno cultural que no la permiten: Francia, Portugal, Alemania. Otros sí la permiten, pero no la restringen a mujeres casadas: Reino Unido, Suecia y Bélgica. Cfr. GOÑI HUARTE, ELENA, *op. cit.*

<sup>118</sup> Art. 11 LAU: “El arrendatario podrá desistir del contrato de arrendamiento, una vez que hayan transcurrido al menos seis meses, siempre que se lo comunique al arrendador con una antelación mínima de treinta días (...).

## Bibliografía

- ALBERRUCHE DÍAZ-FLORES, M., “Atribución de la guarda y custodia del menor a un tercero, no a sus progenitores”, *LA LEY Derecho de familia*, Nº 3, Tercer trimestre de 2014, Editorial LA LEY [LA LEY 4568/2014]
- ARECHEDERRA ARANZADI, L., “Nadie tiene dos madres, aunque lo diga la ley”, *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor José María Miquel* (coord. por Luis Díez-Picazo y Ponce de León), Vol. 1, 2014
- BENAVENTE MOREDA, P., “La filiación de los hijos de parejas, casadas o unidas de hecho, del mismo sexo. La situación legal y jurisprudencial actual” *Anuario de derecho civil*, Vol. 64, Nº 1, 2011
- CASTILLO MARTÍNEZ, C., “La determinación en la guarda y custodia de los menores en los supuestos de crisis matrimonial o convivencial de sus progenitores. Especial consideración de la guarda y custodia compartida tras la Ley 15/2005, de 8 de julio”, *Actualidad Civil*, N.º 15, Quincena del 1 al 15 Sep. 2007, tomo 2, Editorial LA LEY [LA LEY 2911/2007]
- CALLEJO RODRIGUEZ, C., “La atribución de la guarda y custodia a persona diferente de los progenitores”, *Actualidad Civil*, Nº 3, Marzo 2014, pág. 290, tomo 1, Editorial LA LEY [LA LEY 964/2014]
- CORRAL TALCIANI, H, *Adopción y Filiación Adoptiva*, Ed. Jurídica de Chile, 2002
- CORRAL TALCIANI, H., “Determinación de la Filiación y Acciones de Estado en la Reforma de la Ley número 19.585, 1998”, *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, número 20, año 1999
- ESPADA MALLORQUÍN, S., “El impedimento del ejercicio del derecho a una relación directa y regular entre abuelos y nietos como causal de desheredación e indignidad”, *Rev. Derecho (Valdivia)* Vol.28, nº2 Valdivia dic.2015, ISSN 0718-0950 versión on-line.  
[http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S071809502015000200005&script=sci\\_Arttext#nb7](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S071809502015000200005&script=sci_Arttext#nb7)
- FLORES RODRÍGUEZ, J., “Nuevas formas de familia, filiación y técnicas de reproducción asistida”, *Actualidad Civil*, Nº 5, Sección Estudios de Jurisprudencia, Mayo 2014, pág. 541, tomo 1, Editorial LA LEY, [LA LEY 2230/2014]
- GÓMEZ DE LA TORRE VARGAS, M. *El Sistema Filiativo Chileno*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2007
- GOMEZ DE LA TORRE, M<sup>a</sup>C., 2011 “La relación directa y regular como efecto de la ruptura” *Revista del magíster y doctorado en derecho*, nº4, 2011, [www.revistas.uchile.cl/index.php/RMDD/Article/download/18712/28608](http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RMDD/Article/download/18712/28608)
- GOÑI HUARTE, E., “La doble maternidad en mujeres no casadas: situación en España y referencia al derecho comparado”, *Actualidad Civil*, Nº 5, Mayo 2016, Editorial LA LEY [LA LEY 3166/2016]
- MOLINER NAVARRO, R., “La protección legal de los relaciones abuelos-nietos en la jurisprudencia reciente”, *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés*, T. II, Tirant lo Blanc, Valencia, 2011
- ORELLANA BALTRA, B., *La Reforma al Sistema de Adopción, desde la perspectiva de los hijos e hijas de las parejas del mismo sexo*. <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/09/07/la-reforma-al-sistema-de-adopcion-desde-la-perspectiva-de-los-hijos-e-hijas-de-las-parejas-del-mismo-sexo/>

-PÉREZ UREÑA, A., “La adopción por las uniones de hecho: su necesaria regulación sistemática (1)” *Abogados de Familia*, Nº 21, Sección Doctrina, Segundo trimestre de 2001, Editorial LA LEY [LA LEY 1799/2006]

-QUINTANA VILLAR, M<sup>a</sup>. S., “Legislación y jurisprudencia sobre el cuidado personal del niño y la relación directa y regular con él”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n.33 Valparaíso, dic. 2009, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512009000200003>

-RODRÍGUEZ PINTO, M<sup>a</sup>. S., “El cuidado personal de niños y adolescentes en la familia separada: criterios de resolución de conflictos de intereses entre padres e hijos en el nuevo derecho chileno de familia”, *Revista chilena de derecho*, vol. 36 n.3 Santiago, dic. 2009, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372009000300005>

## RETOS DE LA POLITICA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN EL POSTCONFLICTO COLOMBIANO<sup>119</sup>

### CHALLENGES OF POLITICS AND HUMAN RIGHTS IN THE COLOMBIAN POSTCONFLICT<sup>120</sup>

*Carlos Mario Molina Betancur*<sup>121</sup>

*Francisco Valderrama Bedoya*<sup>122</sup>

Sumario: I. *RETOS DE LA PARTICIPACION POLITICA DE GRUPOS ARMADOS EN COLOMBIA*. A. Parametros de participación política de los grupos desmovilizados en Colombia. B. La experiencia colombiana en materia de participación política de grupos desmovilizados. II. *RETOS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA SOCIEDAD DEL POSCONFLICTO*. A. El ejercicio de los Derechos Humanos en una sociedad de posconflicto. B. El futuro incierto de las FARC tras un acuerdo de paz. III. Conclusión. IV. Bibliografía.

#### RESUMEN

El postconflicto en Colombia se presenta como uno de los últimos ensayos poéticos para cerrar brachas de violencia y desigualdad en América Latina. Pero, en primer lugar, lo pactado en la Habana tendrá que seguir los lineamientos establecidos en el Derecho internacional humanitario, los cuales ya han sido enmarcados ampliamente por la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los cuales han establecido que el respeto de los derechos humanos en una sociedad de posconflicto debe solucionarse con altos y claros estándares de Verdad, la Justicia y la Reparación. En segundo lugar, para dar seguridad jurídica al Estado, la Sociedad civil y los grupos desmovilizados, el gobierno de turno deberá garantizar una adecuada participación política de los grupos al margen de la ley que se hayan desmovilizado. Esto sin lugar a duda deberá garantizarse democráticamente con indicadores de la gobernanza y gobernabilidad, teniendo como horizonte de su actuar la vigilancia de organismos internacionales, sin embargo, tanto las tradicionales las prácticas políticas de nuestro país como los importantes intereses económicos que persisten en juego, podrían desviar el adecuado camino que traza el proceso de paz en Colombia.

---

<sup>119</sup> Artículo producto de la investigación *El Bicentenario Constitucional Colombiano, 1810-2010*, terminada en 2012 por el grupo de investigaciones jurídicas de la Universidad de Medellín:

<sup>120</sup> Artículo recibido el \_\_\_\_\_ y aprobado el \_\_\_\_\_

<sup>121</sup> Catedrático de derecho público. Director del Doctorado en Derecho de la Universidad de Medellín.

<sup>122</sup> Profesor de derecho privado. Coordinador de la Maestría en Derecho de la Universidad de Medellín.

## **ABSTRACT**

The postconflict in Colombia is presented as one of the last poitic essays to close brackets of violence and inequality in Latin America. But, firstly, the agreement reached in Havana will have to follow the guidelines established in International law, which have already been broadly framed by the law and the jurisprudence of the Constitutional Court, which have established that respect for human rights in a post-conflict peace must be resolved with high and clear standards of Truth, Justice and Reparation. Secondly, in order to provide legal certainty to the State, civil society and demobilized groups, the government in charge must ensure adequate political participation of groups under the law that have been demobilized. This will undoubtedly have to be democratically guaranteed with indicators of governance and governance, with international agencies as their goal. However, both the political practices of our country and the important economic interests that persist at stake could divert the right path of the peace process in Colombia.

**KEYWORDS:** Post-conflict, political participation, human rights, political movements, legitimacy, freedom.

**PALABRAS CLAVE:** Postconflicto, participación política, derechos humanos, movimientos políticos, legitimación, libertad.

## I. Introducción

Megan Burke<sup>123</sup>, entiende el postconflicto o la rehabilitación posbélica como una etapa de reconstrucción del tejido social en un Estado eficaz, el cual presenta una sociedad en transición desde el conflicto armado; en resumen, es un Estado, que en el tiempo del postconflicto, se interesaría por: 1) Proporcionar los servicios básicos a la ciudadanía. 2) Crear condiciones para un desarrollo económico, equitativo y sostenible. 3) Promover los derechos humanos y el Estado de Derecho. 4) Promover una reconstrucción multidimensional y multisectorial del Estado, que incluya la ayuda humanitaria inmediata, la recuperación física, institucional, política y económica y el establecimiento de cimientos para el desarrollo a largo plazo.

En ese sentido, el postconflicto en Colombia es un ideal en el horizonte de la convivencia pacífica que busca nuestro Estado: *“es una manera de anticipar los conflictos y las decisiones que la sociedad debe asumir para construir la paz, esto es, como la manera de actuar en el presente en términos de la transformación del conflicto”*<sup>124</sup>.

Después de la firma del tratado de paz con las FARC y su refrendación parlamentaria, se puede afirmarse, que desde hace algún tiempo ya existía presencia del postconflicto en Colombia<sup>125</sup>. Aunque el enfrentamiento entre grupos armados ilegales y el Estado no haya llegado completamente a su fin<sup>126</sup>, y su proceso de paz tenga todavía dificultades, ya hay desmovilizados de los paramilitares, guerrilleros concentrados en zonas controladas por la ONU y víctimas del conflicto de la sociedad civil que empezaron a reclamar sus tierras e indemnizaciones<sup>127</sup>. Un buen número de habitantes ya ha tenido decisión satisfactoria en justicia, y se convierte en un punto estratégico para poner fin al enfrentamiento entre los grupos armados al margen de la ley y el Estado<sup>128</sup>.

Es decir, aunque los actores estén todavía enfrentados en el Congreso por la aprobación de las leyes que van a desarrollar el desarme, hay un orden jurídico declarado constitucional, que ha permitido ir reparando integralmente algunas víctimas. En este sentido, si la tarea en materia de reinserción de los grupos armados y de encuentro entre las víctimas y victimarios ha sido posible, en materia de restitución de tierras, la tarea no ha sido tan difícil, porque las exigencias del derecho real de dominio no aceptan la expropiación con indemnización que hace el Estado en favor de las víctimas, y esto ha

---

<sup>123</sup> Megan Burke. “La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional”. En: *FRIDE*, Documento de Trabajo, nº22, abril de 2006. Disponible en <http://www.fride.org/publicacion/146/la-recuperacion-del-conflicto-armado:-lecciones-aprendidas-y-proximos-pasos-para-mejorar-la-asistencia-internacional>.

<sup>124</sup> Camila Jaramillo Strouss. “El postconflicto en Colombia”. En: *Realidades y Tendencias del derecho en el siglo XXI*, tomo VII, Bogotá: Temis, 2010, p.339

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 340. Ver también la sentencia que permite el referendo para aprobar el pacto de paz entre el gobierno colombiano y las FARC. Corte Constitucional, Sentencia, C-379/16 (Julio 18) M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Exp. PE-045 .

<sup>126</sup> Ver, Centro de Memoria Histórica, <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>

<sup>127</sup> Ver, Comisión Colombiana de Juristas, II informe sobre el proceso de restitución de tierras en Colombia, 2003, [http://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/ii\\_informe\\_restitucion\\_tierras.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/ii_informe_restitucion_tierras.pdf)

<sup>128</sup> Ver, Informa 2016 de la Unidad de restitución de tierras, <https://www.restituciondetierras.gov.co/inicio?action=article&id=291>

dado lugar, en algunos casos, a otro tipo de enfrentamiento como la muerte de líderes campesinos que reclaman legalmente lo que perdieron a la fuerza y sin su consentimiento.

En este sentido, Colombia se presenta actualmente como un laboratorio de paz, al cabo de setenta años de guerra continúa no declarada entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el ejército colombiano, y que hoy permite buscar una solución definitiva al conflicto por medio del diálogo. Las conversaciones de paz de la Habana terminaron por asentar un proceso de paz duradero que está poniendo a prueba los parámetros políticos y jurídicos de la Constitución Nacional vigente en el país de 1991.

En consecuencia, como las actuales conversaciones de paz ya han llegado a buen puerto, una verdadera sociedad de posconflicto parece viable en Colombia, pero para poder garantizar un modelo de Estado Social de Derecho, fundamentado en el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de sus asociados y la prevalencia del interés general, se deberán cumplir ciertos parámetros políticos y de derechos humanos para que de esa manera se asegure y garantice, en palabra de Kant, una paz perpetua<sup>129</sup>, es decir: *“el éxito, de sustituir las balas por las boletas electorales como instrumento para la resolución de conflictos, de contar las cabezas en vez de cortarlas, de dejar que estas cabezas se expresen, dialoguen, se confronten hasta la decisión”*<sup>130</sup>.

Es así como este panorama, único en el mundo, abre las puertas para que analicemos dos temas muy importantes por sus retos y la incidencia en lo social, lo político y lo jurídico: la participación política de nuevos grupos desmovilizados en un sistema tradicionalmente bipartidista (I), y su necesaria consecuencia en relación con el respeto a los derechos humanos en una sociedad de posconflicto (II).

## **I.I. Retos de la participación política de grupos armados en Colombia**

En el desarrollo de este tema es necesario tener en cuenta una forma de gobierno que es propicia para un postconflicto, como el colombiano, un régimen democrático-participativo. Sólo de esa manera podemos hablar de participación política como *“la posibilidad que tienen los ciudadanos de incidir en el curso de los acontecimientos políticos”*<sup>131</sup>. En este sentido, es necesario mirar los parámetros en que deben participar los grupos desmovilización en Colombia (A), y luego los resultados que han tenido esas experiencias en el sistema político actual (B).

## **I.2. Parámetros de participación política de los grupos desmovilizados en Colombia.**

---

<sup>129</sup> Ver, F. Rivera Pastor, "La paz perpetua", Espasa-Calpe, Madrid, 1946.

<sup>130</sup> Gianfranco Pasquino. Nuevo curso de ciencia política. Primera edición en español. Traducción de Clara Ferri. México: Fondo de Cultura Económica, 2011. p.73-74.

<sup>131</sup> José Manuel Sabucedo. *Psicología política. Factores explicativos de la participación electoral*, capítulo 6: Participación política, Madrid: Síntesis. 1996, pág. 165.

Debemos entender que en la democracia colombiana la desmovilización de grupos armados se viene dando desde hace dos décadas, primero con el M-19 en los años 90, lo que dio lugar a la constituyente de 1991; luego los paramilitares, quienes terminaron con sus líderes en una cárcel en Colombia o Estados Unidos al someterse a la ley 975 de 2005, conocida como Ley de justicia y Paz<sup>132</sup>. En el primer caso, todos sus miembros se desmovilizaron, otros fueron asesinados o encarcelados. En el segundo caso, hubo muchas dificultades, pero finalmente se llegó a la desarticulación de los movimientos al margen de la ley. Según cifras de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, entre agosto de 2002 y julio de 2010, se desmovilizaron 53.659 integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley, de los cuales 31.671 (60% del total) corresponden a las desmovilizaciones colectivas de los grupos paramilitares y de autodefensa<sup>133</sup>.

En estos procesos se observa algo similar a lo que ocurrió con los diálogos de paz con las Farc en la Habana, en donde se pensó en desarmar a las fuerzas rebeldes y después resarcir a sus víctimas, algo que único en el mundo en materia de procesos de paz. Las actuales conversaciones de paz son esperanzadoras, ya que con la anterior ley de 2005 se lograron algunas desmovilizaciones, tanto colectivas como individuales, de miembros de las organizaciones guerrilleras: 101 desmovilizados individuales de las FARC-EP, 38 del Ejército Revolucionario Guevarista –ERG– y 3 estructuras de la primera organización. De manera colectiva 3.671 de la AUCA, 101 de las FARC y 38 de la ERG.

Como quiera que sea, en ambos casos, la desmovilización debe significar un aporte a la convivencia y, la participación política y democrática de estos grupos al margen de la ley, que debe incitar e invitar a la sociedad civil a la construcción de tejido social; de lo contrario, no se hablaría de postconflicto sino de una continuación del conflicto. En ese orden de ideas, y fundamentando el concepto de democracia, es relevante lo expuesto por el economista austriaco Joseph Alois Schumpeter “*el método democrático es esa conformación constitucional para llegar a decisiones políticas, en el cual algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular*”<sup>134</sup>.

Con esta definición, es posible unir los conceptos de participación política y derechos humanos, bajo ciertos parámetros, pues las elecciones democráticas en el postconflicto colombiano deben ser “*libres, competitivas y decisivas*”<sup>135</sup>:

1. *Libres*: en cuanto que los ciudadanos electores deben ser incluidos sin ninguna discriminación, excepto la edad.

---

<sup>132</sup> Ver, Valencia Agudelo, Germán Darío; Mejía Walker, Carlos Alberto, “Ley de Justicia y Paz, un balance de su primer lustro”, En: *Perfil de Coyuntura Económica*, núm. 15, agosto, 2010, pp. 59-77 Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

<sup>133</sup> Ver, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. *Ley de Justicia y Paz. Avances en el Proceso de Justicia y Paz*. Bogotá D.C. julio de 2010, p. 17. “Desde el año 2003 y hasta la fecha, se han extraído de la guerra 5.231 armas individuales (pistolas, revólveres, carabinas, fusiles y ametralladoras de diverso calibre y marca); 9.364 granadas; 110.396 kilos de explosivos. Igualmente, se han judicializado 522 mandos medios y 4.105 combatientes rasos”.

<sup>134</sup> Gianfranco Pasquino. *Nuevo curso de ciencia política*. Primera edición en español. Traducción de Clara Ferri. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 2011, p.319

<sup>135</sup> *Ibid.*, p.322.

2. *Competitivas*: porque quienes participan políticamente para ser elegidos rivalizan sólo con el voto legítimo del ciudadano y,

3. *Decisivas*: en el sentido que quien participa políticamente para gobernar un Estado solo obtendrá su victoria si así lo deciden los ciudadanos. Por consiguiente, la participación política necesita de los asociados para poder obtener resultados.

De esa forma, en el caso colombiano, especialmente en el ideario del postconflicto, se debería tener en cuenta que la participación política de los grupos armados desmovilizados debe ser en igualdad de condiciones compitiendo con los demás movimientos políticos existentes, pues son los ciudadanos en una democracia los que libremente deciden y eligen sus gobernantes. En ese sentido de cualquier presión violenta o armada de un movimiento político tradicional o desmovilizado.

Por consiguiente, la democracia colombiana, debe entender que en el postconflicto se trabaja desde dos dimensiones para garantizar una participación política basada en el respeto a los derechos humanos. Primero, utilizando la dimensión de *la contestación*<sup>136</sup>, entendida como un procedimiento de *liberalización*. Segundo, recurriendo a la dimensión de *participación*<sup>137</sup>, comprendida como una forma de *inclusión*.

La participación política de los grupos desmovilizados es contestaría por naturaleza. En el caso del posconflicto el procedimiento que deben utilizar es el de liberalización, que sus electores comprendan que su participación en la organización del Estado se aproximará a la libertad, y no que sea el reflejo de participación política en vez de liberar se convierte en sacrificio, reclusión y persecución violenta, una participación política que conteste a las necesidades del interés general.

Por lo tanto, es una invitación a las personas que quieran participar políticamente en la gobernanza del Estado, en donde mayorías y minorías se respeten mutuamente y los medios de comunicación o quienes participan políticamente no entiendan que ser liberal es poder irrespetar al otro con lo novedoso, es más bien tolerar al prójimo con su pensar y actuar en búsqueda de construir tejido social. En cuanto a lo económico, deberán cambiar sus costumbres y administrar garantizando reducción del gasto público, más inversión social, menos corrupción institucional y en cuanto a lo político más participación ciudadana en la estructura del Estado y una férrea defensa del interés general.

Además, es una invitación al fortalecimiento de una democracia incluyente. La perspectiva de la inclusión demanda avanzar hacia una democracia que sea más diferenciada para atender de forma adecuada las necesidades de las personas en cada Estado, con el fin de lograr, por distintas vías calidad, participación y equidad para toda la población. Esto supone superar la actual coyuntura entre quienes son los dueños de los medios de producción legitimados por el Estado, los que tienen el derecho de dominio de los bienes, pero no están legitimados por el Estado y actúan al margen de la ley, y los más marginados en oportunidades laborales y educativas, a quienes les quitaron sus bienes a la fuerza. La Democracia debe darle participación y oportunidades a todos, incluyéndolos, pero con el fin de organizar políticamente la convivencia social.

---

<sup>136</sup> Idem.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p.323.

En consecuencia, y siguiendo con la perspectiva del postconflicto, la sociedad civil colombiana desde su libertad innegociable, debe permitir la inclusión de la participación política de los grupos armados desmovilizados, como nuevos movimientos políticos que buscan gobernar con libertad, orden y verdad el Estado colombiano, en procura de trabajar políticamente por una *sociedad decente*<sup>138</sup>, donde las Instituciones garanticen condiciones mínimas de existencia.

Lo anterior, es posible constitucionalmente, porque de esa manera se puede asegurar y garantizar “*el éxito, de sustituir las balas por las boletas electorales con instrumento para la resolución de conflictos, de contar las cabezas en vez de cortarlas, de dejar que estas cabezas se expresen, dialoguen, se confronten hasta la decisión*”<sup>139</sup>.

### **I.3. La experiencia en materia de participación política de grupos desmovilizados**

La participación política ha sido un fenómeno social que se ha dado a través de la historia reciente, donde se ha consolidado desde el punto de vista constitucional con los mecanismos de participación ciudadana. Se puede entender como “*ese conjunto de acciones y de conductas que apuntan a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones, así como la misma selección de los detentadores del poder en el sistema político o en cada organización política, en la perspectiva de conservar o modificar la estructura (y por ende los valores) del sistema de intereses dominante*”<sup>140</sup>.

En ese sentido, se puede exponer mayoritariamente que hay dos formas de participación política que son las más relevantes en los Estados Democráticos. La participación política convencional, fundamentada en los mecanismos de participación ciudadana en la estructura y desarrollo del Estado<sup>141</sup>, y la participación política anormal o excepcional, fundamentada en la revolución, las huelgas y las protestas, la cual puede ser pacífica o violenta. Por ejemplo, en Colombia se dan las dos formas.

Según el politólogo Noruego Stein Rokkan (1921-1979), la participación política se puede explicar desde cuatro umbrales institucionales, *Legitimación, incorporación, representación y poder ejecutivo*<sup>142</sup>. Estos elementos nos pueden servir para hacer un símil con la posible etapa de postconflicto en Colombia.

---

<sup>138</sup> Avishai Margalit. *La sociedad decente*. Traducción: Carme Castells Auleda. Buenos Aires, 1997.p.1

<sup>139</sup> Gianfranco Pasquino. Op Cit., p.73-74

<sup>140</sup> *Ibíd.*, p.70

<sup>141</sup> Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará...

<sup>142</sup> Barrientos del Monte Fernando, “Política comparado, Estado y democracia en la teoría de Stein Rokkan, En: *Revista sociología*, Guanajuato, México, N. 26, 2011, pp. 9-36.

Debemos entonces distinguir en el postconflicto colombiano, entre los ciudadanos que eligen gobernantes y los ciudadanos que quieren ser elegidos. Estos últimos, deben estar legitimados por el pueblo.

*La legitimación* como umbral exige que el Estado respete los derechos de petición, reunión y expresión de todos los ciudadanos, lo cual, debe ser tenida en cuenta por quien quiere participar en la política para poder estar legitimado. No solamente es un llamado de legitimación para los movimientos políticos tradicionales en Colombia, sino también a los movimientos nacientes en el postconflicto, quienes deberían buscar legitimación como partido político frente al pueblo colombiano, respetando eso sí las peticiones que les formulen los ciudadanos y respondiendo en debida forma- Pero respetando también las reuniones y las expresiones de quienes piensan y actúan diferente a ellos y entendiendo que en participación política en una democracia, no se puede utilizar en el postconflicto, la tesis, “que el poder está en el fusil”. Deben ser conscientes y realistas si el país no los legitima directamente, que la única legitimación la dará su comportamiento como nuevo movimiento político y sus obras en beneficio del interés general.

A ello se agrega, que gobiernos locales en cabeza de excombatientes del M-19 y desmovilizados por acuerdo con el gobierno nacional en 1990, no han contribuido ni trabajado por esa legitimidad, tal es el caso, del gobierno de la capital del Estado colombiano, (Bogotá) que desde 2004 hasta el 2015 estuvo gobernado por el movimiento político de la izquierda colombiana (Polo democrático alternativo) y el 25 de octubre de 2012, el pueblo legítimamente elige el cambio, dejando al movimiento político de izquierda como una tercera opción y perdiendo por más 405.000 votos con el ganador y con una aceptabilidad de la gestión de solo el 18.26%<sup>143</sup>.

<b>PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>CANDIDATO</b>	<b>NUMERO VOTOS</b>	<b>PORCENTAGE</b>
Equipo por Bogotá y Cambio Radical	Enrique Peñalosa	903.764	33.10%
Liberal y la U	Rafael Pardo	778.050	28.50%
Polo Democrático Alternativo y la Unión Patriótica	Clara López	498.718	18.26%

<sup>143</sup> www.resultados2015.registraduria.gov.co (revisado el 26 de octubre de 2015).

*La incorporación*, tiene que ver con la igualdad de condiciones para los partidos políticos, bien sean tradicionales o nacientes. Es obvio que los grupos desmovilizados entrarían a formar un nuevo partido político que les dé la posibilidad de incorporarse a la legalidad, pero les tocará competir en igualdad de condiciones con los demás partidos políticos. Ante ello, deberían de no caer en las mismas iniciativas de los tradicionales movimientos políticos en Colombia (promesa electoral-corrupción gubernamental) que siempre da como resultado poca inversión social, bajo índice de oportunidades educativas e insuficiente igualdad de oportunidades en el empleo.

*La representación*, hace alusión a las barreras que colocan los partidos políticos tradicionales por medio de sus representantes en el poder legislativo, para impedir que movimientos políticos nacientes puedan alcanzar escaños en las asambleas legislativas. En el caso colombiano, en los últimos 20 años han existido reformas constitucionales y legales que colocan barreras que no permiten el nacimiento de otros movimientos políticos minoritarios y los representantes de estos movimientos no alcanzan el umbral y el número de escaños representativos.

En el postconflicto, se deberá hacer una reforma constitucional coherente con la votación del pueblo, sin barreras desproporcionales para los partidos nacientes y minoritarios como el de los grupos desmovilizados, para que así puedan competir en igualdad de condiciones por llegar al umbral y poder obtener escaños legislativos. El poder ejecutivo, por tradición se debe entender que este poder gobierna por regla general con las mayorías parlamentarias, lo que sería un problema para los partidos políticos nacientes, que se demorarían décadas en poder contar con un buen número de representantes en las asambleas legislativas. Problema que se verá en el postconflicto en Colombia, pues es un país con una tradición de dos partidos políticos mayoritarios (Conservador y Liberal) con casi dos siglos de existencia, los cuales en los últimos 15 años han perdido legitimidad por sus formas tradicionales de hacer política.

Eso ha llevado que en algunos territorios se escinda el partido conservador o liberal con otros partidos que al día de hoy han resultado ser mayoritarios (Partido de la U, partido del Centro democrático, Partido de cambio Radical, etc), pero la filosofía del partido conservador y liberal persiste y está vigente al interior de esos nuevos movimientos políticos, aunque la gestión y el comportamiento político del gobernante con el ciudadano es lo que realmente es relevante hoy para efectos de buscar legitimación y poder ocupar el poder ejecutivo.

Se puede interpretar entonces que los diálogos de paz en la Habana (Cuba) entre el gobierno colombiano y las farc, buscaron que el fin del conflicto por la lucha por el poder se logre por medios racionales y concertados y no como resultado de la insurrección por parte del grupo guerrillero. Lo que da para concluir, que si el grupo guerrillero se desmoviliza, la participación política de este será convencional de acuerdo a los postulados constitucionales y no será anormal o no convencional por medio de la revolución.

Siguiendo con el análisis de los grupos desmovilizados, el autor Gino Germani<sup>144</sup>, con referencia a los procesos de desmovilización, expresa “*si los grupos desmovilizados*

---

<sup>144</sup> Gino Germani. *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Buenos Aires: Paidós, 1975, p.39.

*como movimiento político emergente adquieren los recursos no sólo económicos, sino también jurídicos y políticos y si el Estado interviene en el sistema socioeconómico, entonces son muy elevadas las probabilidades de que surjan fuertes impulsos a la participación política y que se creen estructuras específicas aptas para canalizarla y orientarla eficazmente".* Concretamente en el caso de los diálogos de paz en Colombia, lo que se busca es una paz más estable y definitiva en Colombia. Todo ello, siempre y cuando los partidos políticos en su integridad propongan y realicen su actividad gubernamental o de oposición desde lo lícito.

En el caso del postconflicto colombiano, es indudable que se necesitan incentivos para que la participación política de un movimiento político naciente, pueda tener más oportunidad de ser conocido socialmente. Al respecto, Mannheimer y Sebastiani<sup>145</sup>, construyeron 3 tipos de concepción de incentivos que utilizan los participantes políticos y se distinguen por:

- 1) *Una concepción fuerte y totalizadora del partido, definida con base en rasgos generales perteneciente a la tradición (partido-ideal);*
- 2) *Una concepción fuerte definida por objetivos generales de transformación social (partido-proyecto);*
- 3) *Una concepción débil y sectorial, definida por objetivos y rasgos peculiares o contingentes (partido-instrumento).*

Según los autores, los que adoptan la concepción del partido-ideal están unidos en torno a incentivos predominantemente de solidaridad y de identidad. Los que comparten la concepción del partido-proyecto están motivados esencialmente por incentivos orientados hacia el objetivo. Los que abrazan la concepción del partido-instrumento son probablemente los más sensibles a incentivos de carácter material.

Ahora bien, en el postconflicto colombiano habría que esperar que participante político quieren ser estos grupos desmovilizados. Si es por sus principios e ideales con los cuales surgieron, siendo solidarios con el pueblo serían un partido ideal, digno de legitimar por medio de elecciones democráticas. Solo esperamos que no repitan lo de sus homólogos del M-19 que han llegado al poder y demostraron ser unos participantes políticos enrolados en la concepción del partido-instrumento, donde los incentivos son de carácter material.

Por último, podemos recurrir a una tesis de Albert Hirschman con relación a las tres modalidades antes vistas, a través de las cuales los integrantes de una organización pueden influir en las elecciones de la organización misma. Ellas son:

*La protesta (voice), la defección (exit), la lealtad (loyalty). Frente a elecciones desagradables y conductas inaceptables los afiliados pueden activar su protesta para cambiar las elecciones y reformar las conductas. Pueden abandonar brevemente la organización si hay otras alternativas con más esperanza, la desafección del movimiento político puede suceder cuando no resulta la protesta. En el caso de la lealtad,*

---

<sup>145</sup> Gianfranco Pasquino. Op Cit., p.97.

*el participante político reafirma el apoyo en momentos difíciles, de elecciones controvertidas*<sup>146</sup>.

Sólo en el posconflicto se podrá observar este comportamiento en los nacientes grupos políticos representados por miembros desmovilizados. Es de entender que las protestas llegarán y cuestionarán el modus operandi del movimiento político, es ahí donde se verá si hay defección o lealtad entre los mismos miembros del movimiento y ello ocurrirá a pesar de las décadas de compartir ideas y batallas de muchos de ellos y de luchar con el Estado colombiano para conseguir sus ideales.

Este sería un primer requisito, para que luego se pueda pensar en el segundo, que consiste al respeto de los Derechos Humanos de todas las partes involucradas en el posconflicto.

## **II. Retos de los derechos humanos en la sociedad del posconflicto**

El artículo primero de la Constitución Política de Colombia<sup>147</sup>, explica que el Estado Social de Derecho colombiano está fundamentado en el respeto a la dignidad humana, la solidaridad, el trabajo y la prevalencia del interés general. Cuatro lineamientos políticos y jurídicos, que sirven para concluir que los derechos humanos deben ser una garantía existencial en el actuar del Estado.

Lo anterior se materializa en los siguientes postulados: 1. Si el Estado respeta la dignidad humana se garantiza igualdad; 2. Si el Estado es solidario y garantiza más convivencia y tolerancia; 3. Si ofrece alternativas laborales disminuye la violencia y la formación de nuevos grupos insurgentes; y 4. Si en su actuar, el Estado, por la prevalencia del interés general, aumenta la igualdad de oportunidades para los ciudadanos. Por ello, participación en política y corrupción no son más aceptables en una eventual etapa del postconflicto en Colombia, porque el respeto de los derechos humanos en una sociedad de posconflicto requiere de elementos propios del derecho internacional humanitario que se deben respetar (A), del mismo modo que la participación en política exige de unas condiciones mínimas de ejercicio (B).

### **II.1. El ejercicio de los Derechos Humanos en una sociedad de posconflicto**

De acuerdo a la experiencia mundial, el Postconflicto en Colombia tendría dos posibles caminos para los movimientos desmovilizados: participación en política y trabajo por el respeto de los derechos humanos, garantizando un mínimo existencial a los ciudadanos. En este sentido, los movimientos desmovilizados y el Estado deben comprender que para garantizar el respeto a los derechos humanos en el postconflicto en

---

<sup>146</sup>Gianfranco Pasquino. Op Cit., p.99

<sup>147</sup> **Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Colombia deben tener en cuenta los algunos elementos, que son propios del derecho internacional humanitario: Reconciliación, Equidad, y Resarcimiento.

1. Reconciliación: un concepto ineludible en cualquier proceso de paz y mucho más en un postconflicto. La reconciliación, es un concepto que para el común de la sociedad significa perdón, como la conducta que debe realizar la víctima ante su victimario, es decir, la reconciliación de la persona agredida con su agresor. En el caso del postconflicto, *“la reconciliación de una persona con otra no está dentro de la esfera de acción del Estado. No será mediante una actuación estatal que se logre la reconciliación entre una víctima y su victimario”*<sup>148</sup>.

La reconciliación en el postconflicto, no solo tiene que ver con lo interpersonal, sino también con lo social, que es el elemento principal que se debe estudiar en este tema. La reconciliación en el postconflicto alude a *“la capacidad de convivir, como miembros de una misma colectividad, con aquellas personas que anteriormente fueron consideradas rivales, bien por diferencias ideológicas o de otro tipo que las situaron en el bando contrario. En sí, es la convivencia pasiva de antiguos actores enfrentados.”*<sup>149</sup>.

Lo anterior se viene dando en Colombia desde la desmovilización de algunos paramilitares y guerrilleros que han querido resocializarse ayudando a construir tejido social junto a la sociedad civil. De nada vale en un postconflicto que los medios de comunicación reseñen el momento donde los actores se expresan perdón cuando en la realidad social sigue el odio, la persecución y la amenaza.

Estos tres términos, son lo que deben tener en cuenta los grupos desmovilizados en la etapa del postconflicto cuando realicen participación política, pues hay una parte de la sociedad civil que los odia por el daño que cometieron con sus familias; lo que puede degenerar en venganza, persecución y amenazas a los líderes de los nuevos movimientos políticos surgidos de la desmovilización.

Sin embargo, hay otra sociedad que está cansada del conflicto y quieren vivir con ellos de manera pacífica respetando ante todo la dignidad humana. Sin duda alguna, la participación de la sociedad civil es de vital importancia y necesaria totalmente en el tema de la reconciliación en el postconflicto. En consecuencia, para que los derechos humanos jueguen un papel importante en la participación política de los nuevos movimientos políticos surgidos de los grupos desmovilizados en Colombia, se requiere la participación activa de la sociedad civil.

2. Equidad: en un informe de justicia transicional del Secretario General de las Naciones Unidas en el año 2004, se referencia la justicia como *“el ideal de responsabilidad y equidad en la protección y reclamación de los derechos y la prevención y el castigo de las infracciones, implica tener en cuenta los derechos del acusado, los intereses de las víctimas y el bienestar de la sociedad en su conjunto”*<sup>150</sup>. Teniendo en cuenta la anterior definición, en el concepto de justicia deben estar involucrados los

---

<sup>148</sup> Camila Jaramillo Strouss. *El postconflicto en Colombia*. Op.Cit.,p.342

<sup>149</sup> Idem.

<sup>150</sup> El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, S-2004-616, 3 de agosto de 2004, p.5

victimarios, las víctimas y la sociedad civil, pues, es de la única forma que el odio pueda ser perdonado, el daño pueda ser resarcido y la sociedad se sienta segura de la no repetición del conflicto.

En ese sentido, si se entiende la justicia como un valor que le da significado a la existencia humana, debemos comprender que en un postconflicto ese valor debe ser preponderante y necesario en las negociaciones entre el Estado y los grupos armados al margen de la ley y entre el Estado, la sociedad civil y el grupo desmovilizado. Sin embargo, creemos que en este tema específico es mejor hablar de equidad que de justicia, porque “*en un contexto de postconflicto no es viable pensar en que para que haya justicia es necesario que todos los victimarios cumplan penas por cada uno de los delitos cometidos*”<sup>151</sup>.

En un proceso de este estilo, es innegable que habrá cierto grado de impunidad. No se puede ser formalista en este punto de la negociación, pues, siendo lo justo lo deseable carece de sentido terminar el proceso de paz en Colombia porque no se va a sancionar absolutamente a los victimarios. En esto, creemos que la mejor enseñanza la da Aristóteles en el libro quinto, capítulo X de la ética a Nicómaco cuando explica de manera magistral la diferencia entre justicia y equidad:

### ***De la equidad***

*Las consideraciones precedentes conducen naturalmente a tratar de la equidad y de lo equitativo, y a estudiar las relaciones de la equidad con la justicia y de lo equitativo con lo justo. Si se mira de cerca, se verá que no son cosas absolutamente idénticas, y que no son tampoco de un género esencialmente diferente. Bajo cierto punto de vista, no nos limitamos a alabar la equidad y al hombre que la práctica, sino que extendemos nuestra alabanza a todas las acciones estimables, distintas de los actos de justicia. Y así, en lugar del término general de bueno, empleamos el término de equitativo; y hablando de una cosa, decimos que es más equitativa, en lugar de decir que es mejor. Pero bajo otro punto de vista, y consultando sólo la razón, no se comprende que lo equitativo, tan distinto de lo justo, pueda ser verdaderamente digno de estimación y de elogio; porque una de dos: o lo justo no es bueno; o lo equitativo no es justo, si es una cosa distinta de lo justo; o en fin, si ambas son buenas, necesariamente son idénticas. Tales son poco más o menos las fases diversas y bastante embarazosas, bajo las cuales se presenta la cuestión de lo equitativo. Pero en cierto sentido, todas estas expresiones son lo que deben ser, y no tienen entre sí nada de contradictorio. Y así el hombre equitativo, que es mejor que el justo en una circunstancia dada, es justo [147] igualmente; y no es porque sea de otro género que lo justo el que sea mejor en el caso dado. Lo equitativo y lo justo son una misma cosa; y siendo buenos ambos, la única diferencia que hay entre ellos es que lo equitativo es mejor aún. La dificultad está en que lo equitativo siendo lo justo, no es lo justo legal, lo justo según la ley; sino que es una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal. La causa de esta diferencia es, que la ley necesariamente es siempre general, y que hay ciertos objetos sobre los cuales no se puede estatuir convenientemente por medio de disposiciones generales. Y así, en todas las cuestiones respecto de las que es absolutamente inevitable decidir de una manera puramente general, sin que sea posible hacerlo bien, la ley se limita a los casos más ordinarios, sin que disimule los*

---

<sup>151</sup> Camila Jaramillo Strouss. *El postconflicto en Colombia*. Op.Cit., p.344.

*vacíos que deja. La ley por esto no es menos buena; la falta no está en ella; tampoco está en el legislador que dicta la ley; está por entero en la naturaleza misma de las cosas; porque esta es precisamente la condición de todas las cosas prácticas. Por consiguiente cuando la ley dispone de una manera general, y en los casos particulares hay algo excepcional, entonces, viendo que el legislador calla o que se ha engañado por haber hablado en términos absolutos, es imprescindible corregirle y suplir su silencio, y hablar en su lugar, como él mismo lo haría si estuviera presente; es decir, haciendo la ley como él la habría hecho, si hubiera podido conocer los casos particulares de que se trata.*

*Por lo tanto, lo equitativo es también justo, y vale más que lo justo en ciertas circunstancias, no más que lo justo absoluto, pero es mejor al parecer que la falta que resulta de los términos absolutos que la ley se vio obligada a emplear. Lo propio de lo equitativo consiste precisamente en restablecer la ley en los puntos en que se ha engañado, a causa de la fórmula general de que se ha servido. Lo que hace también que no pueda ejecutarse todo en el Estado por medio sólo de la ley, es que para ciertas cosas es absolutamente imposible dictar una ley; y por consiguiente que es preciso recurrir a un decreto especial. Tratándose de cosas indeterminadas, la ley debe permanecer indeterminada como ellas, igual a la regla de plomo de que se sirven en la arquitectura de Lesbos; la cual, como es sabido, se amolda y se acomoda a la forma de la piedra que mide y no queda rígida; pues de este modo el decreto especial se acomoda a los diversos negocios que se presentan.*

*Se ve, pues, claramente qué es lo equitativo y qué es lo justo y a qué clase de lo justo es preferible lo equitativo. Esto prueba con no menos evidencia quién es el hombre equitativo: es el que prefiere por una libre elección de su razón y practica en su conducta actos del género que acabo de indicar, que no sostiene su derecho con extremado rigor, sino que por lo contrario cede de él, aun cuando tenga en su favor el apoyo de la ley. Este es el hombre equitativo; y esta disposición moral, esta virtud, es la equidad, que es una especie de justicia y no una virtud diferente de la justicia misma.<sup>152</sup>*

Por consiguiente, desde el punto de vista jurídico, la equidad permite que se aplique el derecho de una forma más justa, porque la interpretación normativa debe corresponder también a criterios de igualdad material. Por ello, si se explica el postconflicto colombiano solo desde la literalidad de la norma de derecho internacional humanitario, pretendiendo buscar una justicia transicional meramente legal se perjudicaría una posible negociación de paz.

En este caso, la equidad en la medida de lo posible debe direccionarse para lo justo, pero si ese direccionamiento no puede ser total en aras al bien común, la equidad completa la justicia para allanar el camino de la igualdad y la paz. En referencia a las fuentes en el derecho internacional humanitario que se deben utilizar en esta negociación, debemos considerar “que en la sociedad internacional los Estados nunca han tenido entre ellos un superior cuya función sea dirimir los conflictos (el viejo adagio *par im parem imperium*

---

<sup>152</sup> <http://www.filosofia.org/cla/ari/azc01146.htm>. Buscado el 11 de mayo de 2015, a las 12:17 p.m

*non habet*), como tampoco existe una jerarquía normativa (a excepción de las normas del *ius cogens* o el artículo 103 de la Carta de Naciones Unidas)”<sup>153</sup>.

Lo anterior, es mucho más viable si hay control normativo, administrativo y judicial frente a los gobernantes corruptos, pues su comportamiento también viola derechos humanos y en ningún momento les da por pensar que esa conducta es injusta e inequitativa, a la vez, es la que agudiza la violencia en nuestro país. Por lo tanto, la corrupción institucional, es uno de los elementos políticos para que surjan movimientos armados al margen de la ley, simplemente por el abandono en que el Estado tiene a muchas regiones donde no se garantizan condiciones mínimas de existencia. Además, esa descomposición administrativa institucional, también es victimaria y genera víctimas constantemente en favor del interés particular.

En consecuencia, en el postconflicto colombiano urge un análisis equitativo de la victimización. Lo importante es que en la participación política de movimientos políticos desmovilizados y no desmovilizados la constante sea el respeto a la dignidad humana, la solidaridad, el trabajo y la prevalencia del interés general, para de esa manera poder expresar jurídica y políticamente que en Colombia se vive en un Estado Social de Derecho, tal cual lo expresa el artículo primero de la Constitución política de Colombia.

3. Resarcimiento: para las Naciones Unidas, *existen unos principios sobre reparaciones en el tema del postconflicto que señalan que “la víctima tiene derecho, a una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido”*<sup>154</sup>. Según ello, todo daño cometido en el conflicto armado colombiano, tanto por los grupos al margen de la ley como por agentes del Estado, deben ser restituidos, indemnizados, rehabilitados y satisfechos.

En el tema del postconflicto, es necesario explicar que ineludiblemente se presenta un daño, bien sea material, moral o en la vida de relación de la población civil. A la población hay que restituírle prioritariamente *el restablecimiento de la libertad, la reintegración del empleo y la devolución de sus bienes*<sup>155</sup>. En Colombia, este daño causado por los grupos al margen de la ley es lo que ha provocado el desplazamiento de numerosas personas que se sienten perseguidas en su libertad, y por consiguiente deben abandonar el empleo y sus tierras. Con ello, se logra devolver el campesino desplazado a su lugar de origen, y así podrá recuperar lo perdido y empezará a producir para su subsistencia. Para el desarrollo de esta propuesta, el gobierno colombiano sancionó la ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, con la cual busca resarcir en parte los daños causados a las víctimas del conflicto armado. Según la referenciada ley, la restitución no es voluntaria, sino judicial, lo que hace que el proceso sea más lento y sin resultados óptimos a la fecha.

---

<sup>153</sup> Carlos Fernández Liesa. “La comisión de Derecho internacional y la Proliferación de tribunales”. En: *Tribunales internacionales y espacio iberoamericano*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Thomson Reuters, Civitas, Aranzadi. 2009, p.36.

<sup>154</sup> <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>. Artículo 11, Buscado el 11 de mayo de 2015, a las 3:20 p.m

<sup>155</sup> <sup>155</sup> <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>. Artículo 19, Buscado el 11 de mayo de 2015, a las 3:40 p.m.

Cabe entender, que el derecho internacional humanitario expresa que el daño no sólo debe ser restituido de ser posible, también indemnizado económicamente, lo cual, ha dificultado la negociación, porque los grupos al margen de la ley no quieren indemnizar y el Estado no posee presupuesto suficiente para indemnizar todas las víctimas. Punto clave en la negociación para el posconflicto.

El daño, además debe ser rehabilitado, principalmente en la adopción de servicios de salud para las víctimas del conflicto, los cuales sin lugar a dudas son necesarios y especiales para su recuperación. Por ejemplo, la población que ha sido víctima de las minas antipersonales necesitarían de servicios de salud especiales por su condición de víctimas y por tal motivo, dicho servicio debe ser prioritario para poder que se dé una oportuna rehabilitación a la víctima.

Por último, el daño debe ser satisfecho por el victimario, donde se demuestre que *las acciones tienden a restablecer la dignidad de la víctima*.<sup>156</sup> Los diálogos no pueden ser ajenos al compromiso que los grupos al margen de la ley satisfagan los daños que le han generado a parte de la sociedad civil, es un compromiso de responsabilidad con el actuar dañino al tejido social.

Pero lo más importante en el posconflicto, es comprender tanto por el Estado como por los grupos armados que se quieren desmovilizar, que la garantía de todo lo antes mencionado tiene que ver con la no repetición del conflicto armado al interior de Colombia.

Ahora, el reto es inmenso frente al tema de la justicia transicional en Colombia, la cual arroja por el momento las siguientes cifras: solicitudes de inscripción de las víctimas, etapa administrativa y etapa judicial del proceso de restitución de tierras: 82.198 solicitudes de inscripción de las víctimas, las cuales, fueron presentadas por 55.342 titulares de los inmuebles, distribuidos en 22.334 mujeres y 32.897 hombres, correspondientes a 67.080 predios.

Hay que tener en cuenta, que la ley de víctimas permite dos clases de procedimientos para autorizar la restitución de tierras, el procedimiento administrativo y el judicial, en el primero, no hay oposición y en el segundo sí. A la fecha van 22.796 casos con trámite administrativo finalizado. De estas solicitudes van 1.344 sentencias judiciales, equivalente a 2.290 predios con orden de restitución, beneficiando a 19.318 personas y entregando 171.411,4 hectáreas con sentencia restitutiva<sup>157</sup>.

Sin embargo, la justicia transicional también debe tener en cuenta las siguientes víctimas, que están registradas en el centro de memoria histórica del Estado colombiano<sup>158</sup>. Entre los años 1958 y 2012, el conflicto armado en Colombia causó la muerte de 218.094 personas. El 19% que equivale a 40.787 muertos, fueron combatientes; el 81% que equivale a 177.307 muertos, fueron civiles. Igualmente, desde 1970 a 2010, fueron víctimas de secuestro 27.023, donde las guerrillas secuestraron el 90.6% que

<sup>156</sup> Ley 975 de 2005, artículo 8, inciso 5.

<sup>157</sup> Unidad de Restitución de Tierras en Colombia. (2015). <https://www.restituciondetierras.gov.co/web/guest/inicio>. Información encontrada el 2 de octubre de 2015.

<sup>158</sup> <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html> (2015). Información encontrada el 5 de noviembre de 2015.

equivale a 24.482 víctimas y los paramilitares el 9.4% que equivale a 2.541 secuestrados. Se tienen también registros que desde 1988 a 2012, se presentaron 95 casos de atentados terroristas dejando un saldo de 223 muertos y 1345 lesionados. Además, se cuenta que desde 1985 a 2012, se presentaron 1.982 casos de masacres, dejando 11.751 víctimas, 25.007 víctimas de desaparición forzada y 5.712.506 víctimas de desplazamiento forzado<sup>159</sup>. Por último, entre 1988 y 2012, la explosión de minas antipersonas dejaron 10.189 víctimas, donde 2.119 murieron y 8.070 quedaron lesionados y 5.156 niños fueron reclutados ilícitamente para la guerra por grupos al margen de la ley<sup>160</sup>.

Los diálogos de la Habana (Cuba) se hacen con el grupo de las farc, quienes como organización al margen de la ley representan en Colombia el grupo más poderoso y temible que ha tenido el país en los últimos 55 años. Por ello, la negociación no es simple, sino compleja. Lograr, que ellos quieran participar políticamente en la democracia colombiana de una forma decente y respetando los derechos humanos, generaría una estabilidad institucional necesaria en nuestro Estado Social de Derecho. Al momento de este informe, no hay un dato real y certero de lo negociado en Cuba avalado por el Estado, lo que se dice son especulaciones periodísticas que no darían para fundamentar un estudio como el que nos ocupa.

En consecuencia, el postconflicto en Colombia debe fortalecerse desde los siguientes lineamientos que necesitan un financiamiento estatal e internacional, como lo son la seguridad, la justicia, la reconciliación, el bienestar social y económico y el gobierno participativo, esto se debe desarrollar en 3 fases, una de transición con un tiempo de 12 meses, otra de construcción con un tiempo de ejecución de 12 a 36 meses y la última etapa de consolidación entre 36 y 120 meses.

<b>FASE<sup>161</sup></b>	<b>TRANSICIÓN</b>	<b>CONSTRUCCIÓN</b>	<b>CONSOLIDACIÓN</b>
<b>SEGURIDAD</b>	0-12 meses	12-36 meses	36 a 120 meses
Principales actividades	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alto el fuego</li><li>• Recolección de armamento</li><li>• Aplicación de la ley</li><li>• Protección de la población y seguridad humana</li><li>• Protección de infraestructuras, instituciones y actores claves</li><li>• Reconstrucción de las instituciones de seguridad locales y nacionales</li></ul>		

<sup>159</sup> Ver, Molina Betancur Carlos y Otros, , "El conflicto interno y los derechos de los desplazados en Colombia", En: *Derecho internacional humanitario y Derechos Humanos: Reflexiones sobre el conflicto colombiano*. Madrid, Universidad Carlos III. AECID, 735p.

<sup>160</sup> Ver informe, Basta YA. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>

<sup>161</sup> Redondo, Gema. Rehabilitación Posbélica acompañamiento internacional. Agencia española de cooperación internacional. 2007. p.5.

<b>JUSTICIA Y RECONCILIACIÓN</b>	0-12 meses	12-36 meses	36 a 120 meses
Principales actividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Justicia transicional (Tribunales internacionales, Comisiones de verdad, etc)</li> <li>• Fortalecimiento y reforma del sistema judicial</li> <li>• Desarrollo de un Estado Social de Derecho</li> <li>• Educación en derechos humanos</li> <li>• Rehabilitación posbélica</li> <li>• Apoyo a los organismos de diálogo y reconciliación</li> </ul>		
<b>BIENESTAR SOCIAL Y ECONÓMICO</b>	0-12 meses	12-36 meses	36 a 120 meses
Principales actividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de apoyo para personas refugiadas y desplazadas internas</li> <li>• Seguridad alimentaria</li> <li>• Refugio</li> <li>• Infraestructura física</li> <li>• Salud pública</li> <li>• Sistema educativo</li> <li>• Red de seguridad social</li> <li>• Estrategias de apoyo y desarrollo económico</li> <li>• Generación de empleo</li> <li>• Desarrollo de mercados</li> <li>• Reforma de las leyes de propiedad</li> <li>• Apoyo al comercio internacional</li> <li>• Desarrollo del sistema de inversiones</li> <li>• Desarrollo de los sistemas bancario y financiero</li> </ul>		

<b>GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN</b>	0-12 meses	12-36 meses	36 a 120 meses
Principales actividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de elaboración de una Constitución</li> <li>• Formación de Gobierno</li> <li>• Desarrollo de un gobierno local</li> <li>• Transparencia y anticorrupción</li> <li>• Apoyo a los procesos electorales (planificación, ejecución, supervisión,</li> <li>• Participación ciudadana)</li> <li>• Fortalecimiento y formación de partidos políticos</li> <li>• Desarrollo de unos medios de comunicación independientes</li> <li>• Empoderamiento de la sociedad civil, entendiendo este como: el proceso de formación de asociaciones; desarrollo de movimientos sociales; Organización de foros de discusión; y los programas de capacitación social.</li> </ul>		

Solo resta decir, que las 10 últimas generaciones de colombianos, nacimos en medio del conflicto, formamos nuestros hijos observando cotidianamente y de manera cercana los enfrentamientos entre los grupos al margen de la ley y el Estado. Nos han tocado gobiernos corruptos, incompetentes, bélicos, exhibicionistas, esnobistas, pero ninguno de ellos, ha logrado encontrar un punto de equilibrio en la convivencia. Hoy queremos terminar nuestras existencias viendo crecer a nuestros nietos confrontando sus vidas en procura que siempre se garantice el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general en nuestro Estado Social de Derecho. Sin embargo, el futuro próximo es incierto.

## **II.2. El futuro incierto de las farc tras un acuerdo de paz**

De acuerdo a lo ya acordado en el tercer punto de la Habana<sup>162</sup>, sobre la participación en política de los grupos armados reinsertados a la sociedad, se han establecido un sinnúmero de garantías para la participación política de la oposición. De esta manera se pretende garantizar la participación democrática a un sector de la sociedad que no había tenido sino las armas como forma de expresión en los últimos 70 años, desde

<sup>162</sup> Ver, <http://www.elpais.com.co/elpais/archivos/participacion-politica-proceso-de-paz.pdf>

que el bipartismo tradicional colombiano cerrara el sistema a toda corriente política de izquierda en el país.

Esto es trascendental para el éxito de las negociaciones. De esta manera se logra que no se estigmatice, ni se ataque a la población disidente, como se hizo en los años 90 con la agrupación política Unión Patriótica UP, la cual fue diezmada por el ejército nacional y las extrema derecha. Según lo acordado, lo anterior válido, no solamente para la oposición política gobernante, sino también para las distintas fuerzas sociales que operan civilmente o económicamente en nuestro país.

Para ello, se prevé crear comisiones especiales que permitan a los nuevos movimientos políticos que surjan luego de firmar la paz, hacer una transición adecuada a la vida política del país. Tales comisiones, tendrán como objetivo principal la garantía de la transparencia en procesos electorales en zonas con mayor riesgo de fraude electoral, así como la revisión de todos los procesos electorales del país, haciendo recomendaciones y ajustes que permitan disminuir los niveles de corrupción.

Lo anterior necesitaría de la creación de circunscripciones especiales de paz en zona especialmente afectadas por el conflicto armado y el abandono del Estado, que consisten en permitir procesos particulares de votación en zonas sensibles, que permitan una mayor y más transparente participación política de los habitantes de tales zonas.

Por último, según lo acordado, se necesitaría de un sistema integral de seguridad para que el ejercicio nacional, o fuerzas especiales de seguridad, garanticen la protección de la vida de quienes empiecen a ejercer la política después de la firma de un eventual acuerdo de paz. Ya se ha adelantado algo al respecto para que las ONU brinde las garantías necesarias de arbitraje y seguridad en las zonas en donde estaría asentadas dichas fuerzas.

Todo esto parece ideal, sin embargo, estudios recientes realizados por expertos del crimen organizado<sup>163</sup>, afirman que hay un alto riesgo de que grandes sectores de las FARC se criminalicen después de un acuerdo de paz, como sucedió después de los acuerdos de desarme con los paramilitares, los cuales constituyeron bandas criminales más conocidos como BACRIM.

Lo anterior no es descartable, no solamente por existir antecedentes serios en Colombia con las denominadas Autodefensas Unidad de Colombia (AUC) sino porque muchos frentes de las FARC manejan emporios económicos importantes y pueden verse tentados a conservar sus actividades criminales extraordinariamente rentables como el secuestro, la extorsión y el narcotráfico. Es igualmente previsible que los siete bloques y cerca de 90 frentes y columnas móviles que maneja las FARC, unos diez mil hombres, se vayan a disciplinar frente a un grupo de intelectuales que maneja las conversaciones de paz en la Habana. Además, de manejar un presupuesto anual estimado entre 500 y 1.000 millones de dólares, producto del negocio del narcotráfico y de la minería ilegal.

Dichos estudios arrojan reveladoras relaciones entre el bloque noroccidental de la guerrilla de las FARC, que opera principalmente en los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó, en donde existen claras y estrechas las relaciones con las bandas

---

<sup>163</sup> Ver informes completos en: "<http://www.insightcrime.org/investigations/peace-with-farc>"

criminales. De igual manera, el ejército nacional ha realizado capturas de jefes de la guerrilla de las FARC en compañía de miembros de las BACRIM en laboratorios de drogas de regiones ubicadas en zonas estratégicas de los departamentos de Nariño, Norte de Santander, Meta, Putumayo y Valle del Cauca.

Los estudios consideran que después de la firma de paz en la Habana, existen muchas probabilidades de que gran parte de miembros desmovilizados de las FARC se dediquen, como lo hicieron los desmovilizados grupos de los grupos de autodefensa unidos de Colombia (AUC), al narcotráfico y actividades delictivas propias a su organización, como el microtráfico de estupefacientes, la extorsión y el boletéo, lo que convertiría en actual conflicto armado de guerrillas en un conflicto sectorizado de pandillas.

Cualquiera que sea el escenario, los estudios antes mencionados plantean la posibilidad de que de todas maneras y en cualquiera de los desarrollos futuros que tenga la FARC, la política sería, tal vez, una de las herramientas más eficaces para contrarrestar las consecuencias nefastas que surjan de un eventual tratado de paz.

## **Conclusiones**

Después de haber analizado los diferentes escenarios posibles en los que los grupos al margen de la ley pueden encontrar su reconversión social en Colombia, existen elementos incontestables que deben cumplirse antes de que se apliquen los acuerdos de la Habana.

En primer lugar, la participación en política de los nuevos movimientos políticos en Colombia, surgidos de la desmovilización, tendrían que buscar, para su legitimación, una primera aceptación y reconciliación con la sociedad civil. Pero dicha legitimación no depende solamente del actuar de las nuevas fuerzas, sino también de la institucionalidad. En este sentido, el gobierno nacional de tratar de darle institucionalidad política a los nuevos representantes de la sociedad, promoviendo la participación política de estos grupos desmovilizados, evitando trabas legislativas para impedirla. Es así como el postconflicto en Colombia debe mostrar otra actitud política y gubernamental hacia los líderes de estos nuevos movimientos, que por la primera vez en la historia tendría la representación de una tercera fuerza política diferente a las dos fuerzas de derecho que representan el bipartismo colombiano. La legitimación política de los grupos armados desmovilizados, no puede ser dada coercitivamente por la norma jurídica que expida el Estado de manera unilateral, debe ser obtenida por el mismo pueblo mediante elecciones democráticas transparentes y dignificantes.

En segundo lugar, la equidad como instrumento jurídico, permite rectificar la norma del derecho internacional humanitario con relación al proceso de paz en Colombia, entendida esta que por mucho esfuerzo que se haga, nunca se podría restituir todos los bienes perdidos o indemnizar todos los daños a las víctimas. Lo más importante para lograr sería que los victimarios comprendan que deben arrepentirse y tratar de confesar todo el daño realizado, así como satisfacer el daño a la sociedad civil en una proporción

suficiente. En tal sentido, todos los actores del postconflicto, tanto el Estado como los grupos armados que se van a desmovilizar y quieren participar políticamente, deben contribuir a un resarcimiento digno para las víctimas, así no sea total.

En tercer lugar, el Posconflicto debe dar garantía de transparencia y veracidad. La corrupción es uno de los elementos más perjudiciales el actual proceso de postconflicto, pues si los nuevos movimientos políticos desmovilizados se unen a los partidos tradicionales para continuar con este flagelo o la generan unilateralmente, formarían un caos social, político y económico, ya que desconocerían los cuatro lineamientos hermenéuticos y jurídicos del Estado social de derecho colombiano<sup>164</sup>: Respeto a la dignidad humana, Solidaridad, Trabajo, Prevalencia del interés general, que finalmente son los conceptos que garantizarían en la etapa del posconflicto una participación política aseguradora de las condiciones mínimas de existencia.

Por último, es indudable, que en una sociedad de Posconflicto, quien quiera participar políticamente, debe afrontar los retos que el derecho internacional de los derechos humanos impone, teniendo como hilo conductor parámetros hermenéuticos, históricos y epistemológicos: 1. *Hermenéuticos*, porque se debe saber interpretar equitativamente el orden normativo del derecho internacional humanitario y el colombiano en relación con el conflicto interno en nuestro país. 2. *Históricos*, porque se debe tener en cuenta que el conflicto ha generado daño en el pasado y en el presente de nuestro país, lo que hace que la reparación sea histórica frente a las víctimas. “*Es difícil reflexionar sobre la realidad colombiana desde la mitad del siglo pasado sin que el lugar central lo ocupe, precisamente, la existencia de este conflicto armado*”<sup>165</sup>. 3. *Epistemológica*, porque se necesita saber y aplicar conceptos apropiados de la ciencia política para negociar de forma equitativa entre las víctimas, el Estado y los victimarios. Las normas jurídicas pertinentes para el estudio y la validez del postconflicto en Colombia, podrían ser, por el momento: Constitución Política, en sus artículos 1, 4 y 93 y el Acto Legislativo 01 de 2012 (Marco Jurídico para la Paz), Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y paz) y ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras).

## Bibliografía

- ALAPE, A. *Tirofijo: los sueños y las montañas*, Bogotá, Planeta, 1994.
- AVISHAI M. *La sociedad decente*. Traducción: Carme Castells Auleda. Buenos Aires. 1997.

---

<sup>164</sup> Francisco Javier Valderrama Bedoya. *Fundamentos hermenéuticos del Estado Social de Derecho*. Medellín: Sello editorial Universidad de Medellín, 2013. p.10.

<sup>165</sup> Carlos Fernández Liesa y Cástor Díaz Barrado. Introducción.p.11. *En*: Cuadernos de la Escuela Diplomática, Número 47. *El conflicto colombiano en las relaciones internacionales: Factores y Caracteres*. Escuela diplomática de España.2013.

-BARRIENTOS DEL MONTE F. “Política comparado, Estado y democracia en la teoría de Stein Rokkan, En: *Revista sociología*, Guanajuato, México, N. 26, 2011, pp. 9-36.

-BURKE, M. “La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional”. FRIDE, Documento de Trabajo, nº 22, abril de 2006.

CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA.  
<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>

-BURKE, M. “La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional”. FRIDE, Documento de Trabajo, nº22, abril de 2006.

-COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, II informe sobre el proceso de restitución de tierras en Colombia, 2003, En: [http://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/ii\\_informe\\_restitucion\\_tierras.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/ii_informe_restitucion_tierras.pdf)

-COLOMBIAN DEFENCE MINISTRY, "Logros de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad", February 2013. Available at: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa>

-EFE, "Jefe máximo de las FARC desmiente que haya divisiones internas por la paz", 13 January 13 2013. Available at: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/jefe-maximo-de-las-farc-desmiente-que-haya-divisiones-internas-por-la-paz>

-EL COLOMBIANO, "Una muy afilada Espada de Honor", 6 January 2012. Available at: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/U/una\\_muy\\_afilada\\_espada\\_de\\_honor/una\\_muy\\_afilada\\_espada\\_de\\_honor.asp?CodSeccion=211](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/U/una_muy_afilada_espada_de_honor/una_muy_afilada_espada_de_honor.asp?CodSeccion=211)

-FERNÁNDEZ LIESA, C. (Director). *Tribunales internacionales y espacio iberoamericano*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Thomson Reuters, Civitas, Aranzadi. 2009.

-FERNÁNDEZ LIESA, C. y DÍAZ BARRADO, C. et al. “El conflicto colombiano en las relaciones internacionales: Factores y Caracteres”. En: *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, Número 47. Madrid: Escuela diplomática de España.

FISAS, V. *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Barcelona: Icaria Editorial. 1998.  
Germani, G. *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Buenos Aires: Paidós. 1975.

-MEDINA GALLEGO, C. *FARC-EP 1958-2008 - Notas para una historia política*, Universidad Nacional de Bogota, 2009.

-MINISTERIO DEL INTERIOR DE JUSTICIA. *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Bogotá, 2011.

-MOLINA BETANCUR C. y Otros, , “El conflicto interno y los derechos de los desplazados en Colombia”, En: *Derecho internacional humanitario y Derechos Humanos: Reflexiones sobre el conflicto colombiano*. Madrid, Universidad Carlos III. AECID, 735p. ISBN. 978-84-470-4601-0. Pp. 251-278, 2013.

-OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. *Ley de Justicia y Paz. Avances en el Proceso de Justicia y Paz*. Presidencia de la República, Bogotá D.C. julio de 2010.

PASQUINO, G. *Nuevo curso de ciencia política*. Primera edición en español. Traducción de Clara Ferri. México: Fondo de Cultura Económica. 2011.

- PÉREZ DE ARMIÑO, K. (director). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, HEGOA-Icaria, Barcelona. 2011.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. *Realidades y Tendencias del derecho en el siglo XXI*, tomo VII, Bogotá: Temis. 2010.
- REDONDO, G. *Rehabilitación Posbélica acompañamiento internacional*. Agencia española de cooperación internacional. 2007.
- RETTBERG, A. “Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el post conflicto”. En: *Revista de Estudios Sociales* 15: 15-28. 2003.
- . “Construcción de paz en Colombia: contexto y balance”. En: *Construcción de paz en Colombia*, comp. RETTBERG. A. Bogotá: Ediciones Uniandes. 2012.
- RIVERA P-F. *La paz perpetua*, Madrid, Espasa-Calpe, 1946.
- ROMEVA, R. *Rehabilitación posbélica y construcción de la paz. El caso de la ayuda internacional a Bosnia y Herzegovina*. Tesis doctoral, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-jurídicas, Universitat Autònoma de Barcelona. 2002.
- . *Guerra, posguerra y paz: pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o posacuerdos*. Barcelona: Icaria. 2003.
- SABUCEDO, J-M. *Psicología política*. Madrid: Síntesis. 1996.
- VALDERRAMA BEDOYA, F-J. 2013. *Fundamentos hermenéuticos del Estado Social de Derecho*. Medellín: Sello editorial Universidad de Medellín. 2013.
- VALENCIA AGUDELO, G-D., MEJÍA WALKER, C-A. “Ley de Justicia y Paz, un balance de su primer lustro”, En: <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>Perfil de Coyuntura Económica, núm. 15, agosto, 2010, pp. 59-77 Universidad de Antioquia<sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>, Medellín, Colombia.
- VILLARRAGA A. and PLAZAS N., *Para Reconstruir los Sueños*, Bogotá, Progresar, 1994.
- UGARRIZA, J-E. *La dimensión política del postconflicto. Avances conceptuales y empíricos*, Colombia Internacional. 2013.
- UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS,  
<https://www.restituciondetierras.gov.co/inicio?action=article&id=291>

## Cibergrafía

<http://www.filosofia.org/cla/ari/azc01146.htm>. Buscado el 11 de mayo de 2015, a las 12:17 p.m

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>.  
Artículo 11, Buscado el 11 de mayo de 2015, a las 3:20 p.m.

<https://www.restituciondetierras.gov.co/inicio?action=article&id=291> Buscado el  
16 de mayo 2016, a las 13:00 pm.

<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>  
Buscado el 16 de mayo 2016, a las 16:00 pm.

## **EL CAMBIO ECONÓMICO EN CUBA: LAS BASES DEL NUEVO MODELO**

### ***ECONOMIC CHANGE IN CUBA: THE FOUNDATIONS OF NEW MODEL***

**Luis Miguel Uharte Pozas<sup>166</sup>**

#### **RESUMEN**

El fin de la URSS y la caída del campo socialista europeo obligaron a Cuba a realizar una importante reforma económica a principios de los años noventa. Con la entrada en la presidencia de Raúl Castro en 2008, se dio inicio a un segundo proceso de transformaciones económicas que apuntan a un cambio de modelo. El presente trabajo pretende analizar el actual proceso de cambio abordando los siguientes aspectos: los ejes centrales del nuevo modelo económico (descentralización, desestatización parcial y nuevo paradigma de distribución de la riqueza), las bases ideológicas de los diversos grupos de poder (estatistas, economicistas, autogestionarios) que se disputan la conducción del proceso y los modelos internacionales que pueden estar influenciando el proceso de reforma.

#### **ABSTRACT**

The end of the USSR and the collapse of the European socialist bloc forced Cuba to make a major economic reform in the early nineties. With the entry into the presidency of Raul Castro in 2008, a second process of economic transformations that aim to a model change was begun. This paper aims to analyze the current process of change by addressing the following characteristics: the core ideas of the new economic model (decentralization, partial denationalization and new paradigm of wealth distribution), the ideological bases of power groups that are fighting for the control of the process and international models that are influencing the economic reform process.

**KEYWORDS:** New economic model, Cuban socialism, decentralization

**PALABRAS CLAVE:** Nuevo modelo económico, socialismo cubano, descentralización, desestatización

---

<sup>166</sup> Artículo recibido el 14-07-2016 y aprobado el 03-12-2016.

Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y profesor-investigador del departamento de Antropología Social de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

**Sumario: I. Introducción. II. Antecedentes históricos. III. Últimos 25 años: hacia donde se dirige el modelo. III.1. 1990-2005. III.2. 2006-2014. III.2.1. Crisis del modelo. III.2.2. Indicadores de la crisis del modelo. III.2.3. Ejes del cambio. IV. Perspectivas a medio plazo. V. Fuentes.**

## **I.Introducción**

Durante tres décadas –con más énfasis en los años setenta y ochenta- el modelo económico cubano se articuló bajo los parámetros del socialismo del siglo XX de inspiración soviética, en el que el Estado tenía el control casi absoluto de toda la actividad económica y el principio regulador era una planificación fuertemente centralizada.

La caída de la URSS y del denominado campo socialista provocó una importante crisis económica en Cuba (conocida como ‘periodo especial’) y obligó, a principios de la década del noventa, a que se diera una reforma importante en la que destacaron la apertura a actividades cuentapropistas y la inversión extranjera.

Desde la entrada en la presidencia de Raúl Castro en 2008, se dio inicio a un segundo proceso de transformaciones económicas, que comenzaron a implementarse a partir del año 2011, tras la aprobación por el parlamento de los “Lineamientos de la política económica y social”, una suerte de hoja de ruta que pretende marcar el rumbo del país a corto y medio plazo.

El presente trabajo pretende analizar el actual proceso de cambio que está en marcha en el país abordando los siguientes aspectos: los ejes centrales del nuevo modelo económico (descentralización, desestatización parcial y nuevo paradigma de distribución de la riqueza), las bases ideológicas de los diversos grupos de poder (estatistas, economicistas, autogestionarios) que se disputan la conducción del proceso y los modelos internacionales que pueden estar influenciando el proceso de reforma.

El texto consta de tres apartados principales. Un capítulo en el que se realiza un recorrido histórico y se caracteriza brevemente el modelo económico hegemónico de 1959 a 1989. El apartado central y más extenso en el que se presentan los indicadores fundamentales de la crisis del anterior modelo y se caracterizan los ejes principales del nuevo modelo. Un capítulo posterior dedicado a identificar a las principales corrientes ideológicas en disputa y los posibles escenarios a medio plazo.

La metodología empleada para la realización de esta investigación ha consistido en la combinación de una revisión bibliográfica con el trabajo de campo realizado en el país. El material bibliográfico consultado ha provenido de intelectuales, académicos y asesores del proceso de reforma. Respecto al trabajo de campo, se realizó a lo largo de mes y medio, principalmente en la capital del país, La Habana, y en menor medida en otras dos ciudades, Holguín (oriente) y Camagüey (centro). Se aplicaron técnicas cualitativas como la observación no participante (conferencias y debates intelectuales, visitas a nuevos

emprendimientos, etc.) y la entrevista personal tanto en su versión formal como en su vertiente ‘informal’.

## II. Antecedentes históricos

Para comprender en toda su magnitud la problemática de la actual coyuntura económica cubana es fundamental conocer algunas variables que han marcado la evolución de la economía de la isla desde hace décadas y que hoy día siguen teniendo un peso significativo en el modelo de desarrollo.

Una variable histórica de larga data es su bajo grado de diversificación tanto en términos de producción, de exportación y de mercado de destino. Esto significa, según Manuel Orrio, que Cuba no ha logrado superar tres grandes “monos” de la economía: mono-productor, mono-exportador y mono-mercado. El ejemplo de la producción y exportación de azúcar<sup>167</sup> hacia EE.UU. en una época y hacía la URSS en otra, es paradigmático y refleja una importante vulnerabilidad externa (Orrio, 2015). “Con la penetración en Cuba del capital yanqui” este rasgo se acentuó, convirtiéndose en una “deformación estructural” de la economía. En este periodo, el 70% del comercio exterior se realizaba con EE.UU. (Figueras, en Triana et al, 2014: 3).

El carácter neocolonial que adquiere la economía cubana desde principios del siglo XX con la fuerte implantación de capital estadounidense, ha intentado justificarse por parte de algunos economistas del exterior aludiendo al supuesto alto grado de desarrollo y dinamismo que tuvo la economía de la isla. Sin embargo, los datos muestran una fotografía distinta, en la que destacan, por una parte, la fuerte concentración de propiedad (latifundistas y ganaderos)<sup>168</sup> y riqueza (elite autóctona y foránea) y el estancamiento económico durante más de 3 décadas (1925-1958)<sup>169</sup>. (Figueras, en Triana et al, 2014: 4).

Otro aspecto relevante del devenir económico cubano es que han prevalecido épocas de estancamiento frente a etapas de crecimiento. En los últimos 110 años (55 como neo-colonia de EE.UU. y otros 55 bajo un sistema socialista) solo ha habido dos periodos de crecimiento importante –de 1900 a 1925<sup>170</sup> y de 1970 a 1985- que apenas suman 40 años frente a 60 de estancamiento o muy escaso crecimiento (Figueras, en Triana et al, 2014: 5-6).

La victoria de la Revolución en enero de 1959 supone un punto de inflexión en la historia del país y el inicio del primer ensayo de un sistema socialista en un país de América Latina. A pesar de que se suelen describir las primeras 3 décadas de la Revolución como de corte estatista-soviético, en realidad en los primeros 10 años (1959-1968) el proceso tuvo un carácter más híbrido, con una economía mixta que permitía la presencia de un pequeño sector privado (Ravsberg, 2015). La nacionalización de la

---

<sup>167</sup> Cuba se centró durante décadas en la producción y exportación de azúcar y concentró más del 50% de sus ventas en un único mercado (Orrio, 2015)

<sup>168</sup> En 1958 el “8% de los propietarios agrícolas poseía el 71% del fondo de tierras” y el “85% de los pequeños campesinos eran arrendatarios que pagaban cuantiosas rentas” (Figueras, en Triana et al, 2014: 13)

<sup>169</sup> El PIB per cápita a fines de los años 50 era similar al de 1919-1920 (Figueras, en Triana et al, 2014: 3).

<sup>170</sup> La etapa de crecimiento bajo el dominio de EE.UU. se caracteriza además por un 30% de analfabetismo, alta mortalidad infantil y una de las desigualdades más fuertes de América Latina (Figueras, en Triana et al, 2014: 3).

pequeña propiedad en 1968 se convierte en el indicador principal para la soviétización de la economía a partir de la década del setenta (Valdés, 2015).

Los pilares sobre los que descansa el modelo económico hasta principios de los años 90 son los siguientes: estructura de propiedad estatal “cuasi-monopólica”, planificación “altamente centralizada”, esquema de distribución de la riqueza muy igualitario donde prima más la asignación a través del Estado que por vía salarial y, una estructura ocupacional de “pleno empleo” en la que el 90% de la fuerza laboral trabaja en empresas públicas (García Valdés, 2011: 3-4). Entre 1959 y 1989 Cuba creció a una tasa promedio anual del 4,3% a pesar del bloqueo impuesto por EE.UU. (Romero, 2014: 5).

Es importante destacar que esto se produce en el contexto de la guerra fría y de la agresión sistemática de Washington contra La Habana, lo cual obligó a Cuba a alinearse con la URSS, aseguran diversos expertos (Orrio, 2015; Ravnsberg<sup>171</sup>, 2015; Valdés<sup>172</sup>, 2015). La relación comercial con el nuevo socio y en general con los países de la Europa del Este fue beneficiosa gracias a los favorables términos de intercambio (Pérez Villanueva, 2015; Morris, 2014: 7<sup>173</sup>; Toledano, 2015, Valdés, 2015).

Valdés (2015) puntualiza que el intercambio fue muy favorable a Cuba pero hay que entenderlo en el marco de una relación política de carácter “solidaria y socialista” y por lo tanto no capitalista. Triana, por su parte, señala que el socialismo que se construyó, después de 30 años no puso las bases “que permitieran eliminar las deformaciones estructurales del subdesarrollo” (Triana, 2014b: 13).

### III. Últimos 25 años: hacia donde se dirige el modelo

La caída de la URSS y del campo socialista europeo suponen un golpe muy severo para la economía cubana: los ingresos por exportación se hunden un 79% de 1990 a 1993 (de 5,4 mil millones de dólares a 1.2 mil millones) (Morris, 2014: 8) y el PIB cae más de un 30% entre 1991 y 1994 (Figueras, en Triana et al, 2014: 6). A la vez que sus antiguos aliados le dan la espalda, Washington intensifica el bloqueo para dificultar aún más la búsqueda de nuevos socios comerciales. En este contexto de shock económico, Cuba se ve obligada a aplicar una serie de reformas para evitar el colapso. Se inicia, por tanto, a principios de la década del noventa, un nuevo tiempo histórico para la isla.

25 años después del inicio de la crisis, diversos expertos (Pérez Villanueva, 2015; Triana, 2015; Núñez, 2015; García Valdés, 2011: 4) coinciden en que este último cuarto de siglo se puede dividir en 3 etapas en relación a la orientación que el gobierno ha marcado en el ámbito económico: una primera etapa, de 1993 hasta fines de la década, en la que destaca la apertura a la iniciativa privada local y extranjera; una segunda hasta 2006, en la que se da un proceso de recentralización y una tercera, de 2007 en adelante,

---

<sup>171</sup> Ravnsberg (2015) recuerda que Cuba estaba aislada de América Latina y de Europa y por tanto “nadie opta por suicidarse”.

<sup>172</sup> Valdés (2015) apunta que EE.UU. le cortó la cuota azucarera a Cuba y la URSS se comprometió a recibirla.

<sup>173</sup> Morris (2014: 7) destaca que Cuba tenía un precio preferencial del azúcar cuatro veces superior al del mercado mundial, además de tener asegurado un 90% del petróleo y un 50% de los alimentos. Calcula un déficit comercial con la URSS de 3.000 millones de dólares.

en la que la descentralización y la desestatización parcial se plantean de manera mucho más firme.

### III.1. 1990-2005

A partir de 1993 el gobierno cubano empezó a aplicar una serie de medidas económicas que suponían cambios importantes en el modelo de socialismo de matriz soviética que había regido en la isla durante las dos décadas anteriores. Un gran grupo de medidas estaban orientadas a permitir la participación del sector cooperativo y privado (tanto nacional como extranjero) en el desarrollo económico de la isla y darle mayor espacio al mercado como agente de distribución y comercialización. Las medidas más destacadas fueron las siguientes: la apertura al capital extranjero en algunos sectores y la constitución de empresas mixtas, la autorización del trabajo por cuenta propia (autoempleo), la entrega de tierras en usufructo a familias y a cooperativas, la creación de un mercado agropecuario para la venta directa. Paralelamente se legaliza la tenencia y uso de divisas (dólar) y la recepción de remesas familiares (moneda extranjera). Por otro lado, se sustituye la estrategia azucarera y se priorizan sectores estratégicos para la captación de divisas como el turismo (que se convertirá en la nueva “locomotora” económica), la biotecnología y la industria del níquel. A su vez, se reestructura y reduce el aparato administrativo estatal y se impulsa la descentralización en la toma de decisiones (Espina, 2008: 134)

El proceso de liberalización dinamiza parcialmente la economía pero trae como consecuencia un aumento de las desigualdades. Aunque el gasto social siguió siendo alto, de más de un 20% del PIB (solo igualado en América Latina por Uruguay), se generó un proceso de “re-estratificación social”. El coeficiente de Gini (medidor de la desigualdad) aumento del 0,24 de los años ochenta al 0,38 y la pobreza urbana creció de un 6,3% a un 20% (año 2000). Se produjo también un incremento de la brecha de inequidad por género, por raza y por territorio (Espina, 2011: 8-14)<sup>174</sup>. Por último, cabe destacar el importante flujo migratorio que se activa y que se traduce en emigración de jóvenes y profesionales al exterior y en migración interna (rural-urbana y de las zonas orientales hacia la capital) (Núñez, 2015).

A fines de la década del noventa se inicia una nueva etapa que se caracteriza por una apuesta por aplicar un freno a la dinámica de reformas que estaba en marcha. Diversos autores coinciden en que esto va a ser posible gracias a la nueva alianza económica que Cuba emprende con Venezuela<sup>175</sup> y a la intensificación de las relaciones comerciales con China. Lo más destacado en estos años va a ser el proceso de recentralización y la paralización de la entrega de licencias para el trabajo por cuenta propia (Romero, 2014: 5-6; Núñez, 2015; Pérez Villanueva, 2015; Triana, 2015).

---

<sup>174</sup> Para profundizar en el área de políticas sociales y situación socioeconómica se recomienda consultar los trabajos de Mayra Espina

<sup>175</sup> Fernando Ravsber (2015) indica que el apoyo venezolano fue clave para solucionar el grave problema energético que tenía el país y por tanto le otorgó al gobierno mayor libertad de maniobra.

### III.2. 2006-2014

La tercera etapa del proceso de cambio económico comienza entre los años 2006 y 2007 y coincide con la sustitución en la conducción política del país de Fidel Castro por su hermano Raúl. Juan Triana divide esta última etapa en tres fases. Una primera en la que el objetivo principal es “resolver problemas urgentes y reducir la presión que existía económica y socialmente”. Las medidas más destacadas fueron las siguientes: entrega de tierras a campesinos privados en arriendo gratuito, supresión de una serie de prohibiciones (entrada a hoteles, compra de celulares, viviendas, automóviles...), otorgamiento de licencias a cuentapropistas en nuevos y diversos sectores (Triana, 2015), reducción de importaciones para enfrentar la crisis de la balanza de pagos (Triana, 2014b: 14).

La segunda fase se desarrolla con el debate y la aprobación de los denominados ‘Lineamientos de la Política Económica y Social’, entre los años 2010 y 2011. Los lineamientos, según Triana, pretenden ser una hoja de ruta en materia económica para los próximos años. El proceso para su aprobación incluyó una consulta popular con diferentes sectores de la población y la posterior aprobación en las diferentes instancias políticas del país (Partido y Asamblea Nacional) (Triana, 2014b: 14, Triana, 2015)<sup>176</sup>.

La última fase, hasta el momento, comienza a fines de 2012 con el histórico discurso de Raúl Castro donde el presidente cubano plantea el reto de construir un nuevo tipo de socialismo bajo otras coordenadas. La frase que resume esta nueva orientación sería: queremos un socialismo “próspero y sostenible”, lo cual dejaba entrever una autocrítica profunda al modelo de socialismo vigente en las últimas décadas. Para Triana: esto supone tener un nuevo programa y una nueva visión de país (Triana, 2015).

#### III.2.1. Crisis del modelo

Antes de señalar las razones fundamentales que evidencian la crisis del modelo y que han obligado a Cuba a plantearse un cambio de este, es necesario abordar un aspecto previo: la dimensión del cambio. Este no es un aspecto de segundo orden ya que todavía hay sectores que niegan la existencia de un proceso de cambio o por lo menos le restan importancia<sup>177</sup>.

En primera instancia es fundamental destacar que el cambio es radical y además se manifiesta más allá del ámbito estrictamente económico: para Hernández et al (2013: 16) el cambio no es “cosmético” sino todo lo contrario, la “implantación de un nuevo paradigma”; Romero (2014: 1), por su parte, afirma que la transformación económica es de “naturaleza estructural”, de mayor alcance que otros periodos anteriores y está conduciendo a un sistema desconocido “para la mayoría de los cubanos nacidos después del triunfo de la revolución”; Triana (2014b: 13) asegura que la transformación tiene precedentes pero es cualitativamente diferente, además de ser holística (no solo económica); Hernández (2014) asevera que el cambio no es sólo económico sino también institucional, jurídico, ideológico e incluso de valores y mentalidades; Rodríguez (2015) advierte que las transformaciones en curso “son las de mayor complejidad en toda la historia revolucionaria”.

---

<sup>176</sup> “Se creó una institución con jerarquía especial para la implementación y el control de los lineamientos: la Comisión Permanente para la implementación y desarrollo de los lineamientos” (Triana, 2014b: 14).

<sup>177</sup> En esta línea pueden coincidir paradójicamente grupos extremistas del exilio con sectores ortodoxos del partido.

La dimensión del cambio es también profunda porque la actitud de la dirección política del país hacia las reformas es diferente respecto a los años noventa. Diversos autores coinciden en que en la última década del siglo pasado la apertura a la IED y el impulso al cuentapropismo eran considerados por las autoridades “un mal menor” y ahora, sin embargo, se asumen como una necesidad ineludible (Hernández et al, 2013: 13; Triana, 2014b: 15; Ravnsberg, 2015).

La palanca fundamental para impulsar el cambio económico es el amplio consenso sociológico respecto al agotamiento del modelo<sup>178</sup>. Esta percepción (explícita o implícitamente) es transversal desde la base hasta la elite política y académica: “se ha llegado a un consenso en el sentido de que la lógica que gobernó la economía cubana a lo largo de las últimas cuatro décadas se agotó” (Romero, 2014: 20).

Se cita a la propia dirigencia para evidenciar la situación crítica del modelo. Ravnsberg (2015) y Valdés (2015) recuerdan que el propio Fidel Castro reconoció que “no podemos exportar nuestro modelo porque no nos sirve ni a nosotros”. Hernández et al (2013: 14) citan a Raúl Castro cuando declaró que se había acabado el tiempo “de bordear el abismo”.

El agotamiento del modelo se debe a la persistencia de problemas “estructurales” (Pérez Villanueva, 2015; Romero, 2014: 6). Mientras en los noventa la crisis económica se interpretó como producto de factores externos (caída del campo socialista y endurecimiento del bloqueo de EE.UU.), ahora se considera principalmente un problema interno. Jorge Sánchez Egozcue y Anicia García Álvarez enumeran algunos de los problemas endémicos del modelo, los cuales fueron reconocidos por el Partido Comunista Cubano: excesiva centralización, paternalismo estatal, subsidios masivos a niveles insostenibles, fuerte descapitalización industrial y agrícola... (Sánchez Egozcue y García Álvarez, 2014: 2-3).

La constatación de problemas estructurales lleva a la dirección política a asumir la necesidad de un cambio estructural, lo cual se tradujo en la propuesta de los ‘Lineamientos de la Política Económica y Social’ que pretendía ser una “actualización del modelo” (Romero, 2014: 6). Es importante reparar en el concepto de “actualización” ya que la idea que pretenden transmitir las autoridades políticas es que no se va a producir un proceso similar al que se dio en la URSS. Diversos autores rechazan incluso el concepto de “reforma”, para advertir que no se va a sustituir el socialismo por el capitalismo (Terreros, 2015; Orrio, 2015). Sánchez Egozcue y García Álvarez (2014: 4), por ejemplo, aclaran que en Cuba se rechaza el término ‘reforma’ porque se le asocia con el proceso de desmantelamiento del socialismo en la URSS y en la Europa del Este. Agregan que en Cuba se realizan transformaciones “dentro del sistema” y que de lo que se trata es de “preservar el socialismo haciéndolo más eficiente y sostenible”.

La filosofía fundamental de los lineamientos es promover una mayor presencia del mercado y de la iniciativa privada y una gestión más descentralizada en el funcionamiento de la economía pero manteniendo al Estado como agente prioritario (García Valdés, 2011: 10; Romero, 2014: 6). Un aspecto relevante del proceso para aprobar los lineamientos ha

---

<sup>178</sup> Gilberto Valdés (2015), desde posiciones ideológicas anticapitalistas y autogestionarias afirma que “como estamos no podíamos seguir, porque el modelo se agotó”.

sido el importante grado de participación ciudadana, ya que según diversos expertos, un alto porcentaje de la población pudo participar en los debates colectivos que se desarrollaron en todo el país y realizar propuestas (García Valdés, 2011: 6; Núñez, 2015; Triana, 2015; Valdés Paz, 2015).

### III.2.2. Indicadores de la crisis del modelo

Los citados problemas estructurales que soporta el modelo económico cubano se expresan en indicadores muy concretos que merecen ser enumerados para conocer con más profundidad las coordenadas de la crisis.

En la actualidad, el bajo crecimiento económico es considerado como uno de los principales problemas por parte de la mayoría de los economistas. Independientemente de los evidentes efectos del bloqueo (exclusión del mercado de EE.UU. y de la mayoría de las fuentes de financiación internacional) (Morris, 2014: 22), la dinámica endógena de la economía cubana no permite crecer lo necesario para dar el salto cualitativo requerido. En síntesis, el cambio estructural exige un crecimiento mucho más fuerte del 3% de media anual que ha tenido la economía del país (Figueras, 2014: 6; Morris, 2014: 22)<sup>179</sup>. Monreal (2015) puntualiza que la mejora de las condiciones de vida de la población requiere de un crecimiento mayor al actual. Este es un aspecto relevante ya que los debates en algunos países europeos comienzan a plantear la necesidad del decrecimiento económico (o por lo menos el no-crecimiento), lo cual puede parecer sensato en entornos socioeconómicos pudientes. Sin embargo, no tiene mucho encaje en sociedades del Sur, como la cubana, donde el volumen de riqueza no es suficiente como para cubrir las necesidades de toda la población, aunque esta se distribuyera de forma equitativa.

El escaso crecimiento está directamente relacionado con un problema estructural de la economía cubana: la baja productividad del trabajo. Esta es producto de diversos factores (obsolescencia tecnológica, etc.), destacándose uno entre todos: la falta de estimulación laboral (salarial...) (Ravsberg, 2015). La categoría de “igualitarismo improductivo” (Valdés, 2015, Sánchez Egozcue, 2014: 2) se ha convertido en los últimos tiempos en una referencia ineludible, incluso dentro del propio *stablishment* político e intelectual cubano<sup>180</sup>, para identificar una variable histórica y un obstáculo estructural del modelo del socialismo del siglo XX. Se está reconociendo que el modelo de producción y distribución de las últimas décadas, en aras de preservar la igualdad, ha terminado degenerando en un “igualitarismo” que además de ser marcadamente improductivo en términos económicos, es paralelamente y paradójicamente también injusto en términos sociales, porque no asigna recursos en función del esfuerzo ni de la responsabilidad asumida, sino que reparte igualitariamente sin penalizar conductas incluso contrarias al bien común.

La baja productividad se manifiesta en todos los sectores (agricultura, ganadería, industria<sup>181</sup>...) (Figueras, en Triana et al, 2014), pero quizás el sector agrícola es un buen

<sup>179</sup> Triana (2015) indica que entre 2008 y 2014 la media de crecimiento anual ha sido del 2,5%.

<sup>180</sup> En los lineamientos se hace una referencia expresa al “igualitarismo” como una de las causas de la crisis económica, ya que ha supuesto una “distribución de beneficios sin distinguir esfuerzo” (Sánchez Egozcue, 2014: 2).

<sup>181</sup> Actualmente, según datos de la ONEI, de 23 ramas industriales 16 de ellas presentan una producción del 50% respecto a la de la década de los ochenta. En ramas como la industria textil y el calzado la productividad es inferior a la de 1958 (Figueras, en Triana et al, 2014: 20-22).

ejemplo de los diferentes grados de productividad en función del tipo de gestión y propiedad. Según datos de Figueras (en Triana et al, 2014: 15-16), los más productivos son los campesinos propietarios, seguidos de los cooperativistas, quedando en último lugar las explotaciones estatales<sup>182</sup>. Esto no es una apología ni muchísimo menos de la propiedad privada sino simplemente un indicador de la histórica gestión improductiva de las granjas estatales.

Otro problema estructural es la baja inversión productiva y paralelamente la no disponibilidad de fondos propios para impulsarla. A la incapacidad interna hay que agregar la imposibilidad de poder acceder a los organismos de financiación internacional debido al bloqueo de EE.UU. Ante esta situación, la necesidad de Inversión Extranjera Directa (IED) aparece como un recurso inevitable, según diversos autores (Triana, 2015; Pérez Villanueva, 2015; Rodríguez, 2015).

A pesar de la supuesta incompatibilidad de la IED con el socialismo, diversos autores cubanos intentan justificar su pertinencia histórica para aumentar la productividad y el crecimiento, preservando el sistema. Triana (2014b: 18) señala que en los últimos 20 años la IED ha traído beneficios “incuestionables”: “mejora de productividad, eficiencia, conquista de mercados externos y ganancias derivadas de una mejor gestión administrativa”. Agrega que el “significativo deterioro” de la industria cubana es imposible solucionarlo con inversión nacional y por ello, “la única opción a corto plazo” es “recurrir al capital extranjero”, algo ya “hoy plenamente aceptado” a pesar de los “prejuicios” (Triana, 2014b: 23).

Romero (2014: 14), por su parte, destaca la necesidad de que la empresa estatal cubana necesitará aliarse con el capital foráneo para “remontar sus limitaciones competitivas, obtener recursos financieros, revertir el atraso tecnológico e insertarse en los mercados internacionales”. Torres (2013: 35-36) insiste en que el papel de la IED es decisivo por las limitaciones de acceso a crédito internacional: no pertenecer a multilaterales, alta deuda con el Club de París que fija altos intereses para los nuevos créditos e, insuficiencia de los préstamos de Brasil y China. Puntualiza que la IED ha sido clave para mejorar la eficiencia de industrias nacionales importantes como el níquel, el turismo, el ron y el tabaco.

La ineficiencia es otro de los grandes problemas del modelo económico cubano ya que además de ser un factor estructural se manifiesta en diferentes áreas. Por un lado, destaca la gestión ineficiente de una gran parte de las empresas públicas por diversas razones: plantillas desproporcionadas, baja productividad, obsolescencia tecnológica, deficiente dirección empresarial. (Sánchez Egozcue, 2014). Por otro lado, se han reconocido profundas ineficiencias en el manejo del gasto social. Una de ellas es el desproporcionado número de centros educativos (filiales municipales universitarias) y sanitarios por todo el país y por tanto, la necesidad de racionalizar y concentrar servicios (Figueras, en Triana et al, 2014: 12)<sup>183</sup>. Yailenis Mulet (2015) señala que la inversión

---

<sup>182</sup> Campesinos y cooperativistas suman la mitad de la fuerza de trabajo, explotan el 45% de las tierras y obtienen 2/3 partes de la producción del sector, mientras que las empresas estatales y las UBPC (cooperativas con menor grado de autonomía) suponen el otro 50% de la fuerza laboral pero solo aportan el 1/3 del total de la producción (Figueras, en Triana et al, 2014: 15).

<sup>183</sup> Figueras (en Triana et al, 2014: 12) asegura que “existen reservas en los gastos sociales factibles de ser racionalizadas y poder transferir recursos hacia las inversiones”. De hecho ya se realizan ahorros como “la drástica reducción del número de escuelas en el campo (...) la paulatina eliminación de las filiales

productiva ha recibido montos mucho menores que la inversión social y esto ha generado importantes problemas de sostenibilidad económica, siendo necesario buscar un mayor equilibrio. Por otro lado, la política de subsidios masivos (fundamentalmente la cartilla de alimentación) es hoy día considerada como ineficiente ya que hay nuevos sectores pudientes que la siguen recibiendo igual que el resto de la población. Se asume que estos subsidios masivos están a “niveles insostenibles” (Sánchez Egozcue, 2014: 3).

La ineficiencia también ha sido detectada en la política de asistencia y cooperación internacional por el desmesurado gasto que supone para un país con pocos recursos. Los propios lineamientos reconocen que hay que modificar la asistencia internacional gratuita “ajustándola a las posibilidades reales” (Sánchez Egozcue, 2014: 5). Ravnsberg (2015) alaba la plataforma de solidaridad internacional que ha creado Cuba en estos años para apoyar en materia social (educación, salud, deporte...) a decenas de países del Sur pero advierte que es insostenible y que en muchos casos termina siendo injusta porque los países receptores tienen más recursos que Cuba y por tanto pueden pagar por esos servicios.

La dualidad monetaria y más aún los diferentes tipos de cambio existentes son percibidos de manera mayoritaria como un problema económico severo debido a que, entre otras cosas, impiden detectar ineficiencias en la gestión de las empresas públicas (Triana, 2015; Orrio, 2015; Hernández et al, 2014: 17). Orrio indica que “detrás de la tasa de cambio hay muchos subsidios ocultos” y en consecuencia “no puedes saber qué empresa es rentable y cual está en bancarrota”.

Relacionado con la eficiencia aparece otro problema: la escasa competitividad de las empresas cubanas. Triana plantea la “importancia de la competencia en la economía socialista” y alude al carácter “nocivo de los monopolios sobre la eficiencia y la productividad a mediano plazo”, lo cual fue detectado por la propia teoría marxista. Asegura que la falta de competencia ha originado diversos problemas en la economía cubana, además de la citada baja eficiencia y productividad: “baja calidad de productos y servicios, bajo nivel de exportación, baja diversidad de bienes y servicios, bajo nivel de innovación” (Triana, en Triana et al, 2014a: 32-35).

Pero quizás, el indicador más claro de la crisis del modelo es más social que estrictamente económico y no es otro que las importantes carencias de la vida cotidiana. Desde sectores claramente alineados con la Revolución se reconoce que para satisfacer necesidades elementales del día a día hay que superar a veces grandes dificultades que terminan provocando un fuerte cansancio no sólo físico, sino psíquico y emocional en franjas importantes de la ciudadanía. Esta es una variable que funciona como una bomba de tiempo y evidencia la centralidad de lo cotidiano frente a aspectos “políticos” supuestamente más importantes.

Figueras (en Triana et al, 2014: 2) indica que “no se ha recuperado el nivel de ingreso y la calidad de vida de los años ochenta”. Gilberto Valdés (2015) puntualiza que “hay un déficit de consumo muy alto” y que “hay que buscar otro modelo de bienestar”. Triana (2015) advierte que “la cotidianeidad se impone. Los tiempos de la gente son el

---

municipales de nivel universitario (...) concentración de servicios costosos y complejos en los hospitales mejor dotados”.

día a día y tienes que resolver sus problemas cotidianos. No puedes estar diciendo: dentro de 50 años tendremos (...) La población desconecta si tu modelo no le sirve”. Julio César Guanche (2015) plantea que “la política se trata de responder a necesidades de la vida cotidiana, no a enormes proyectos de futuro, que solo serán más fuertes en la medida en que respondan a proyectos cotidianos”.

Pérez Villanueva (2015) recuerda que las carencias de la vida cotidiana son el principal detonante de la emigración de jóvenes y profesionales: “Si este es un país tan bueno socialmente ¿por qué se va la gente? La gente prefiere irse a Ecuador a pesar de que tenemos mejores indicadores sociales (...) yo vivo una sola vida y si tú me pagas 30 dólares (...) No podemos tener un socialismo que genere pobreza. Un socialismo que no logra mejorar los estándares de vida (...) a mi hijo qué le importa la esperanza de vida. En su vida quieren cambios (...) Los jóvenes han cambiado (...) la globalización ha influido...”

### **III.2.3. Ejes del cambio**

El nuevo modelo económico que Cuba está impulsando se sustenta en una nueva ecuación: descentralización, desestatización parcial y un nuevo paradigma de distribución de la riqueza. Pero antes de abordar con detenimiento cada uno de estos ejes es necesario identificar otra serie de elementos que también están siendo centrales para poder impulsar el proceso de cambio.

Una variable fundamental del proceso de cambio es el nuevo rol que ha adquirido el mundo académico, ya que en estos últimos años ha tomado un protagonismo mayor y su nivel de influencia en los espacios de decisión política es notablemente superior, según reconocen diversos autores. Según Hernández et al (2013: 12) “una novedad en la formación de las políticas nuevas es el rol de una parte de la academia, que se conecta ahora de otra manera con los decisores. De una situación de segmentación y poca interconectividad, esa parte de la academia converge ahora en los espacios institucionales que propician el gobierno y sus comisiones de implementación y evaluación”. Se ha producido “un incremento de demandas de investigación” y desempeña un papel directo en el diseño de las políticas. Hoy día existen más de 40 proyectos de investigación contratados por organismos públicos. Para entender este cambio, Ravensberg (2015) apela al estilo de gobierno de Raúl Castro, diferente al de su hermano Fidel, ya que desde que asumió el poder ha impulsado una relación mucho más estrecha con el ámbito científico.

Otra variable de gran importancia en el nuevo escenario es la actitud mucho menos dogmática con la que la dirección política está abordando el proceso de cambio. Ravensberg (2015) asegura que “Raúl Castro quiere meter la ideología dentro de la realidad, mientras que otros dirigentes querían hacerlo al revés”. García Valdés (2011: 12) considera que la “transición socialista reciente” implica la búsqueda de la “proporción óptima y viable entre lo económico y lo ideológico”. Triana, por su parte, considera que la proporción de “cuanto mercado y cuanto Estado, varía según cada momento histórico” (Triana, 2015) y agrega que se ha producido un gran cambio “conceptual” que tiene que ver con la aceptación ideológica que el mercado y la propiedad no estatal son “funcionales” a la “construcción de una sociedad socialista, próspera y sostenible” (Triana, en Triana et al, 2014a: 32)

Un elemento de carácter político que se está pretendiendo rescatar en el proceso de cambio económico es la participación ciudadana. Guanche (2015) alerta del bajo nivel de participación en los últimos años debido a la poca capacidad de decisión de la población y a la concentración de poder en el polo partidario-estatal. En este contexto, es destacable la dinámica de consulta amplia y abierta que se impulsó en el año 2007. Ravnsberg (2015) considera que tuvo un gran valor porque hacía muchos años que no se planteaba un debate abierto sobre los temas que directamente le interesaban a la ciudadanía. Afirma que en los últimos tiempos los procesos de participación oficiales no funcionaban porque todo llegaba muy filtrado a las altas esferas. El valor de este debate reside en la amplia participación (alrededor de 5 millones de personas) y en la libertad para abordar los temas más críticos. Resulta sintomático que los principales problemas identificados por la mayoría de la población estaban relacionados con necesidades de la vida cotidiana: insuficiencia salarial, alto precio de los alimentos, calidad del transporte, problema de la vivienda, falta de lugares de ocio...<sup>184</sup>

La otra dinámica participativa importante de estos últimos años es el debate ciudadano en torno a la propuesta de ‘Lineamientos de Política Económica y Social’, ya que la población tuvo la oportunidad de reflexionar y realizar propuestas en relación a la nueva hoja de ruta que va a marcar el destino económico del país en los próximos años (García Valdés, 2011: 6; Núñez, 2015; Triana, 2015; Valdés Paz, 2015). Según Núñez el proceso de participación tuvo una alta pluralidad y tomaron parte diversas instituciones. Obtuvo un alto grado de legitimidad porque se llevó el debate a los barrios y a los centros de trabajo. “La gente se sintió involucrada, se sintió parte del proceso. Igual todos no lo sintieron por igual, pero fue un paso acertado”.

Como afirmábamos al principio del epígrafe, el nuevo modelo económico que se pretende impulsar plantea una nueva ecuación y sus pilares fundamentales son la descentralización, la desestatización parcial y un nuevo paradigma de distribución de la riqueza. Vamos a pasar a caracterizar con detenimiento cada uno de ellos.

En primera instancia debemos destacar la apuesta clara por la descentralización, que pretende ser una línea estratégica para redefinir radicalmente el modelo de gestión del socialismo tradicional de sustrato soviético que se basó en una extremada centralización de la economía. La descentralización es considerada por algunos autores el pilar fundamental del cambio (Terreros, 2015; Sánchez Egozcue y García Álvarez, 2014; Orrio, 2015) y su objetivo, no es modificar el modelo de propiedad –es decir, privatizar- sino instaurar un nuevo modelo de gestión menos jerárquico y más autónomo (Orrio, 2015; Mulet, 2015). El propio Raúl Castro se posiciona claramente a favor de la descentralización: “el exceso de centralización conspira” contra la iniciativa empresarial (citado en García Valdés, 2011: 7).

El principio de descentralización se plantea aplicarlo en una doble vertiente: por un lado, en términos empresariales, dando mayor autonomía a las empresas públicas y, por otro lado, a nivel territorial, otorgando más poder a los entes municipales y regionales (Hernández et al, 2013: 8). La descentralización en las empresas estatales significa, en primer lugar, desvincularlas del control de los ministerios y otorgarles autonomía de

---

<sup>184</sup> Ravnsberg (2015) destaca que paradójicamente no aparecen temas tradicionalmente ‘políticos’ (los clásicos de la agenda de Washington y de sus aliados de la oposición interna) y que fue el debate clave para “mostrar un país que algunos dirigentes se negaban a ver”.

gestión, creando las denominadas ‘Organizaciones Superiores de Dirección’, que dirigen las empresas pero no son miembros del gobierno (Mulet, 2015). Según Sánchez Egozcue y García Álvarez (2014: 7), con la descentralización se ha producido la “transformación de entes ministeriales en grupos empresariales” y se ha conseguido reducir el número de cargos (más de 22.000) y de direcciones (de 102 a 36)<sup>185</sup>.

La autonomía en la gestión de las empresas públicas se traduce en diferentes aspectos. Según Romero (2014: 11), desde 2014 la empresa, de acuerdo al lineamiento 19, puede disponer del 50% de sus utilidades para destinarlos a reinversión, investigación, aumento salarial, etc. Resulta muy significativo la eliminación del límite al salario máximo (Triana, en Triana et al, 2014a: 47) ya que se pretende aumentar la productividad estimulando salarialmente al trabajador. A su vez, en aras de la eficiencia, los lineamientos proponen la “extinción o redimensionamiento” de las empresas estatales que por dos o más años consecutivos muestren resultados económicos negativos (Romero, 2014: 14).

La empresa tiene ahora la posibilidad de vender una parte de su producción en el mercado libre. Por ejemplo, las empresas del sector agrícola deben entregar el 53% de su producción al Estado pero el restante 47% lo pueden vender por libre (Sánchez Egozcue y García Álvarez, 2014: 7). Triana (2014b: 21) afirma que el proceso de descentralización se está llevando a cabo de manera experimental en empresas estratégicas como Azcuba, GAE (Grupo de Administración Empresarial) de las FAR y BioCubaFarma” y que luego se extenderá al resto de empresas públicas. Otro aspecto importante al interior de la nueva empresa pública es impulsar la participación de las y los trabajadores y aumentar su capacidad de decisión.

La descentralización territorial también supone un cambio revolucionario en el modelo económico cubano ya que los entes locales no han tenido apenas capacidad de decisión sobre sus recursos. El planteamiento actual es descentralizar a nivel fiscal, de gestión y de decisión desde el gobierno central hacia las provincias y los municipios. “Antes la planificación venía desde arriba, al estilo soviético y ahora el municipio va a ser quien decida” (Ravsberg, 2015)<sup>186</sup>.

Se han puesto en marcha dos proyectos pilotos de descentralización en las nuevas provincias de Mayabeque y Artemisa, cercanas a La Habana. Sánchez Egozcue y García Álvarez (2014: 7) destaca que hasta el momento han conseguido adecuar el personal a las necesidades reales del territorio (reduciendo un 28% los cargos y un 25% la plantilla), además de crear un “clima más creativo e innovador” en los grupos empresariales locales. El planteamiento es posteriormente extender al resto del país este nuevo modelo de gestión descentralizada (Nuñez, 2015). De hecho, adelanta Jesús Arboleya (2015), hay una propuesta para “municipalizar la economía” a partir de 2016: “la idea es que el delegado que tú eliges pueda decidir sobre cuestiones presupuestarias”, ya que en la actualidad “no tiene capacidad de incidir en el presupuesto”. A partir de ese momento,

---

<sup>185</sup> Triana (en Triana et al, 2014a: 48-49) considera que la creación de la ‘Organización Superior de Dirección Empresarial’ tiene un aspecto contrario al espíritu de la reforma, ya que ha supuesto la reducción del número de empresas, centralizándolas en varias direcciones.

<sup>186</sup> Ravsberg (2015) señala que “antes el consejo municipal tenía prohibido tener cuenta bancaria. Si una ONG como Intermon Oxfam tenía un proyecto de cooperación en un municipio de Oriente tenía que mandar primero el dinero a La Habana, al gobierno central”.

“será importante el programa que presente el candidato”. Dagoberto Morejón (2015) va más allá y plantea que de manera urgente hay que impulsar los presupuestos participativos para que la ciudadanía pueda decidir a nivel local en qué invertir una parte del erario público.

El proceso de descentralización está íntimamente relacionado con un proyecto de más largo alcance: la reforma del Estado. Una reforma que pretende reducir el poder desmesurado que hoy tiene la burocracia del Estado central, transfiriendo capacidad de decisión a otras instancias: entes locales, empresas públicas autónomas y ciudadanía en general (Hernández et al, 2014: 8).

La desestatización parcial es el segundo pilar clave del nuevo modelo económico que se está impulsando en Cuba. Los lineamientos plantean una nueva hoja de ruta en la que se “desmonta la hegemonía estatal absoluta”, aunque el Estado sigue siendo el “agente clave” (Valdés, 2013). Esto significa que se le va a dar más espacio a actores no estatales, como la empresa privada tradicional y las cooperativas y por tanto, implica darle mayor cabida al mercado como mecanismo de producción, distribución y comercialización (Sánchez Egozcue y García Álvarez, 2014: 5). Esto supone también el surgimiento de “nuevos grupos sociales, con cuotas de poder derivadas de su capacidad económica y con mayor autonomía social y de gestión” (Hernández et al, 2013: 8).

La apuesta por la desestatización incide directamente en uno de los terrenos estratégicos del debate socialista: el modelo de propiedad y el peso que tienen que tener el mercado y planificación. Obviamente, como acertadamente señalan Hernández et al (2013: 11), “el paso de una amplia estatización a la socialización de la economía conlleva un cambio cultural”. García Valdés (2011: 10) considera que esto conlleva una nueva “filosofía” económica según la cual “los prejuicios” contra los agentes no estatales, principalmente el sector privado, “deben eliminarse”. Triana (en Triana et al, 2014a: 37) por su parte, asegura que existen “infinidad de trabajos actuales donde se acepta que en la construcción del socialismo cubano el mercado es un actor insoslayable”. Agrega además, que en la actualidad el “desarrollo” exige la participación plural de “diferentes actores y formas de propiedad” (Triana, 2014b: 17).

En síntesis, se percibe por tanto un intento de buscar una nueva relación más armónica entre planificación y mercado (García Valdés, 2011: 11; Orrio, 2015) y por tanto, un nueva estructura de propiedad más plural. Esto se traduciría en un aumento porcentual del sector no estatal en la economía, que algunos autores cifran alrededor del 40% del PIB (Orrio, 2015; Mulet, 2015). En la estructura laboral esto también supone un cambio importante. De hecho, el empleo fuera del Estado “pasó del 16,2 al 26,3% entre 2009 y 2013, proporción que se espera llegue al 30%” en el 2015 y que pueda “alcanzar 35% en el futuro próximo” (Rodríguez, 2015)<sup>187</sup>.

Como señalábamos, el proceso de desestatización parcial pretende darle un espacio sustantivo en la economía a dos actores: la empresa privada tradicional y la cooperativa. En cuanto al sector privado, destacan las medidas aprobadas para favorecer a dos subsectores: campesinos y cuentapropistas urbanos. Desde 2008 se están entregando tierras ociosas en usufructo a trabajadores agrícolas para su explotación privada

---

<sup>187</sup> De 2010 a 2013 el empleo estatal se redujo en 550.000 personas, según datos de Sánchez Egozcue y García Álvarez (2014: 9).

(Hernández et al, 2013: 9). Valdés Paz (2015) califica este proceso como la 4ª reforma agraria, cuyo objetivo sería reducir el control estatal al 20% de las tierras (Fuerzas Armadas, ganadería muy especializada), mientras que cooperativistas y pequeños campesinos privados controlarían un 40% cada uno. Según este autor, el sector agropecuario sería el que más lejos llevaría la desestatización.

El otro actor privado fundamental es el oficialmente denominado “cuentapropista”. Una denominación un tanto confusa ya que dentro de esta categoría conviven tipos muy diversos: el autoempleado en un negocio para la supervivencia, el trabajador autónomo y el pequeño empresario que contrata personal (Hernández et al, 2013: 25). De cualquier manera, la aprobación en 2010 de nuevas licencias para actividades por cuenta propia (más de 200 tipos diferentes<sup>188</sup>) y más aún, la posibilidad de poder contratar mano de obra por parte de un privado constituyen un cambio trascendental (Pérez Villanueva, 2015; Triana, 2015). El crecimiento de este tipo de empleo ha sido exponencial en los últimos años, pasando de 143.000 personas en 2009 a 478.000 a fines de 2014 (Rodríguez, 2015).

El otro actor económico no estatal importante en el nuevo modelo es la cooperativa. En realidad, no es un nuevo actor ya que las cooperativas agrarias existen en el país hace tiempo (Nova, 2011) y en la reforma de los noventa fueron una de las medidas implementadas (Rodríguez Membrado, 2011). Sin embargo, ahora se les da un fuerte impulso porque se estimula su crecimiento en el sector primario y porque se promueve la creación de cooperativas no agrarias (Piñeiro, 2014). Por un lado, en el 2008 se aprobó la ley para entregar tierras ociosas a Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPA) (Figueras, en Triana et al, 2014: 14).

Por otro lado, desde 2013 hay un plan para corporativizar una parte de las pequeñas y medianas empresas estatales de la esfera de servicios y pequeña industria<sup>189</sup> (Romero, 2014: 9)<sup>190</sup>. Pérez Villanueva (2015) estima que el Estado quiere convertir en cooperativas más de 13.000 empresas públicas (alimentación, transporte, reparación...). Triana (2015) asevera que “para no privatizar el Estado va a corporativizar masivamente”. Considera que tendrá dos efectos positivos esta medida: en primer lugar, reducir gasto público en salarios y en segundo lugar, “permitirá un proceso de depuración de aquellos negocios que no son buenos”, sobreviviendo las cooperativas competitivas. Paralelamente se autoriza la creación de cooperativas no agropecuarias en diversas áreas (gastronomía, transporte, construcción, pesca, agroindustria...) por iniciativa ciudadana (Sánchez Egozcue y García Álvarez, 2014: 6)<sup>191</sup>.

Valdés (2015) considera que en el nuevo modelo económico “la voluntad política es darles prioridad a las cooperativas frente al sector privado” y Sánchez Egozcue y García Álvarez (2014: 6) indica que hay señales que confirman esta preeminencia, como la menor carga tributaria que soportan (un 50% menos) y la prioridad en el acceso a suministros. Sin embargo, otros autores plantean que en la práctica esto no se está

---

<sup>188</sup> Triana (2014b: 16) considera que sería necesario ampliar el número de licencias a otros sectores de mayor complejidad tecnológica.

<sup>189</sup> Hasta el momento la mayoría de las cooperativas aprobadas no son industriales (Ravsberg, 2015).

<sup>190</sup> De las casi 500 cooperativas aprobadas en 2 años, un 68% han sido creadas por gobiernos provinciales (Romero, 2014: 9)

<sup>191</sup> No se autoriza la creación de cooperativas en salud ni educación (Sánchez Egozcue y García Álvarez, 2014: 6).

reflejando. Para Hernández et al (2013: 27): “Aunque los documentos y el discurso de la Actualización enfatizan la importancia del modelo cooperativo, lo que está ocurriendo es que crecen más los negocios privados (incluso el esquema de empleados que trabajan para un dueño) que las cooperativas<sup>192</sup>. De todas formas, como el impulso al cooperativismo es más reciente, habrá que evaluar dentro de unos años la evolución de cada uno de los sectores.

De cualquier manera, se debe resaltar que la cooperativización está sufriendo notables retrasos ya que su aprobación está sujeta a una lógica extremadamente burocrática y centralizada, pues en última instancia el visto bueno lo da el consejo de ministros, señalan diversos autores (Orrio, 2015; Triana, 2015)<sup>193</sup>. Por eso, Triana (2014b: 21) plantea que se debe agilizar el procedimiento de aprobación de las cooperativas<sup>194</sup>. Paralelamente, Orrio (2015) señala que las dificultades para acceder a crédito público son notorias. Hernández et al, (2013: 15) destacan la “intervención estatal” a que todavía son sometidas, principalmente las cooperativas que surgen de empresas públicas. El gobierno, sin embargo, hace un balance positivo porque ha mejorado la remuneración de los trabajadores y la calidad del servicio en muchas empresas (Romero, 2014: 9).

El tercer pilar del modelo económico cubano es un nuevo paradigma de distribución de la riqueza, sustancialmente diferente al del socialismo tradicional. Se sustenta en las siguientes variables: la centralidad del salario, la importancia de los impuestos y una nueva política social. Respecto a la primera variable, es necesario recordar que el modelo de socialismo del siglo XX “centró la elevación del nivel de vida de los trabajadores en el consumo social por la vía redistributiva, lográndose una suerte de paridad entre los ingresos laborales y el consumo vía fondos sociales, incluso con momentos de primacía del consumo no pagado en el consumo total” (García Valdés, 2011: 13), como se aprecia en la tabla.

#### ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS %

CONCEPTO	1980	1985	1991	1999	2004	2009
A CUENTA DEL TRABAJO	56	49	47	53	50	51
VIAS REDISTRIBUTIVAS	44	51	53	47	50	49

(García Valdés, 2011: 13)

Según Figueras hoy día los salarios representan solamente el 36% del PIB, mientras que el promedio mundial es del 63%. Además, agrega, la capacidad de compra del salario

<sup>192</sup> Sin embargo Valdés (2015) indica que algunas empresas privadas se están camuflando bajo el aspecto de cooperativa porque es políticamente más correcto

<sup>193</sup> Fernando Ravsberg (2015) afirma que las licencias para abrir un negocio particular se otorgan habitualmente con más rapidez (alrededor de 15 días) que para legalizar una cooperativa, que suele tardar varios meses.

<sup>194</sup> Triana (2015) advierte que las dificultades burocráticas para la creación de cooperativas no estimulan la iniciativa ciudadana y están frenando su expansión.

medio es solamente el 40% de la capacidad de compra que tenía en 1989<sup>195</sup> (Figueras, en Triana et al, 2014: 11). Rodríguez (2015) indica que el salario nominal promedio creció 2,5 veces en los últimos 24 años (1989-2013), pero la dinámica inflacionaria no ha permitido que “el poder de compra real del salario” se recupere, “lo que es un factor importante de desestímulo al incremento de la productividad del trabajo”<sup>196</sup>.

Frente a esta situación, la propuesta cada vez más mayoritaria es que el salario se convierta en la vía principal de acceso al bienestar y a su vez en el revulsivo fundamental para aumentar la motivación laboral y la productividad. García Valdés (2011: 13), considera que “los trabajadores cubanos necesitan elevar su bienestar por la vía personal, es decir por la vía del salario y otras remuneraciones para de esta forma comprometerse más de manera directa con los medios de producción”. Pérez Villanueva (2015) afirma que el Estado tiene que superar su “posición rentista” y apropiarse de menos (...) aumentar los salarios es un incentivo clave para incrementar la productividad”.

Rodríguez (2015), por su parte, se centra en la importancia de “recuperar el salario real de los trabajadores estatales”, el cual es sustancialmente menor que el de los cooperativistas y los cuentapropistas. Plantea que son necesarias políticas para incrementar el salario de sectores públicos como la educación, la salud, la ciencia, etc., porque son sectores estratégicos y porque soportan una fuerte migración. Es indiscutible la urgencia de planificar un aumento salarial de los empleados públicos debido a la enorme diferencia de ingresos con respecto a los no estatales (Mulet, 2015; Pérez Villanueva, en Pérez Villanueva et al, 2013: 24)<sup>197</sup>. El nuevo esquema salarial propuesto se puede sintetizar en una frase del presidente cubano: buscar una “sociedad menos igualitaria pero más justa” (citado en Triana, 2014b: 16).

El sistema impositivo es otra variable fundamental en el nuevo paradigma de distribución de la riqueza y es un aspecto complementario a la centralidad que van a adquirir el salario y los ingresos, ya que el Estado va a darle cada vez más importancia a su papel de recaudador de la riqueza a través de diferentes y nuevos tipos de impuestos y no tanto a su rol de productor.

Triana avanza que la “nueva ley tributaria” será un elemento clave a corto y medio plazo ya que tendrá que promover la “cultura impositiva” entre una población no

---

<sup>195</sup> Vidal (2014) reduce “el poder adquisitivo de los salarios estatales” al “27% del existente en 1989”.

<sup>196</sup> “Si se examina la dinámica del salario nominal promedio medido mensualmente entre 1989 y el 2013 -según el Anuario Estadístico de Cuba-, se aprecia que pasó de 188 a 471 pesos, para un crecimiento de 2,5 veces en 24 años, lo cual resulta apreciable. Sin embargo, si se incluye en el análisis la dinámica de los precios minoristas estimada para el mismo período, a fin de calcular el salario real, se observa que el salario nominal de 2013 equivale a entre 106 y 51 pesos del salario nominal de 1989. En todo caso, aun con diferentes cálculos, lo que no ofrece dudas es que el poder de compra real del salario no se ha recuperado en estos años” (Rodríguez, 2015).

<sup>197</sup> Según Pérez Villanueva (en Pérez Villanueva et al, 2013: 24) “un trabajador contratado por un cuentapropista exige como mínimo un valor de 50 CUP diarios, lo que en cálculo de 24 días de trabajo recibe no menos de 1.200 CUP mensuales, lo que representa como mínimo tres veces el promedio en el sector público”. Mulet (2015) asegura que algunos segmentos de la empresa privada pueden estar ganando 10 veces más que otros de la empresa pública.

acostumbrada a pagar impuestos<sup>198</sup> (y que hoy día tiene ingresos reducidos). El nuevo esquema impositivo, advierte Triana, tendrá que intentar mantener un complicado equilibrio entre por un lado, recaudar y limitar la concentración de la riqueza y, por otro lado, estimular al nuevo sector privado y favorecer el “surgimiento de un sector de ingresos medios, con capacidad de generar empleo” y de “asumir compromisos productivos que complementen al sector estatal” (Triana, 2014b: 20).

La tercera variable del nuevo paradigma de distribución de la riqueza es la nueva política social que debe sustituir al modelo tradicional de cobertura propio de la época del igualitarismo. El modelo de cobertura universal e igualitaria tenía sentido en una sociedad (años sesenta a ochenta) en la que las diferencias de ingresos eran pequeñas. Pero en la actualidad, debido a las importantes desigualdades que se han generado, resulta injusto que toda la población reciba en la misma proporción todos los servicios sociales (Terrerros, 2015).

Es importante destacar los actuales niveles de desigualdad y pobreza para darse cuenta de la nueva estructura social que se ha ido configurando a lo largo de los últimos 25 años. Por un lado, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, se elevó de 0,24 en los años ochenta a 0,38 en los noventa, mientras que la pobreza<sup>199</sup> aumento del 6,3% en 1988 al 20% en el año 2000<sup>200</sup> (Espina, 2011: 11). La reestructuración social muestra una fotografía de grupos beneficiados y perjudicados. Entre los primeros se sitúan el turismo, el sector no estatal de la economía (cuentapropismo, pequeña burguesía urbana, la empresa mixta y el capital extranjero) y las actividades directivas (Espina, 2011: 14). Morris (2014: 25) agregaría los siguientes: receptores de grandes remesas<sup>201</sup>, algunos agricultores privados, propietarios de empresas privadas exitosas, figuras deportivas y culturales, ciertos gerentes de empresas públicas.

Los grupos más vulnerables, según Mayra Espina, están compuestos de sectores muy diversos que padecen exclusión por diferentes razones: por ubicación laboral

---

<sup>198</sup> La falta de “cultura impositiva” ha llevado a que la implantación de impuestos a la actividad privada sea considerada por algunos cuentapropistas como un exceso de carga tributaria, cuando en realidad, según diversos expertos, la presión impositiva es todavía muy baja (Hernández et al, 2013: 21). De hecho, Ravsberg (2015) destaca que la falta de mecanismos de control efectivos sobre los ingresos generados por las y los cuentapropistas lleva a que paguen una parte mucho menor de lo que realmente les correspondería.

<sup>199</sup> “Importantes áreas de necesidades básicas (al menos el 50 % de los requerimientos alimentarios, el vestuario, productos de aseo, materiales para reparación y equipamiento de la vivienda) solo encuentran una parte de sus satisfactores en el mercado de precios libres, lo que, junto a la caída de la capacidad adquisitiva del salario real de los trabajadores asociada a la crisis y no recuperada aún, y al incremento de los precios al consumidor, ha reconstituido a los ingresos y al mercado como elementos de alta fuerza diferenciadora” (Espina, 2011: 11)

<sup>200</sup> No se disponen de datos oficiales más cercanos en el tiempo, pero teniendo en cuenta la dinámica de diferenciación socio-económica creciente, es probable que las cifras sean aún más severas.

<sup>201</sup> En mayor o menor medida, se estima que alrededor de un 25% de la población se beneficia de las remesas del exterior (Rodríguez, 2015).

(empleados del sector estatal tradicional<sup>202</sup> y pensionistas<sup>203</sup>), por género<sup>204</sup> (mujeres), por factor racial<sup>205</sup> (negros y mulatos), y por territorio<sup>206</sup> (zonas rurales y oriente del país)” (Espina, 2011: 11-15).

Ante esta realidad sociológica se propone el “tránsito del subsidio masivo indiferenciado a una asistencia focalizada<sup>207</sup> y sostenible” (Sánchez Egozcue y García Álvarez, 2014: 5). Se subsidiaría, por tanto, solo a los grupos vulnerables y esto supondría, por ejemplo, la “supresión de la libreta de abastecimiento<sup>208</sup> para toda la población (precedida de la reducción de su oferta)” (Sánchez Egozcue y García Álvarez, 2014: 8-9)<sup>209</sup>. Donde sí se pretende conservar el criterio de universalidad y gratuidad es en educación, salud, cultura y deporte (Sánchez Egozcue y García Álvarez, 2014: 18).

Para terminar este largo apartado y después de haber presentado los pilares fundamentales del nuevo modelo económico, consideramos conveniente realizar un esbozo muy breve de la apuesta geopolítica –y geoeconómica- que Cuba está realizando y que pretende ser funcional al nuevo proyecto en construcción. Uno de los primeros retos que se plantea el país es conseguir una diversificación comercial mucho mayor, ya que todavía, en la actualidad, la concentración del comercio es muy marcada: “se exporta el 80% a seis países, y se importa de cuatro proveedores el 63% del total” (Hernandez et al, 2013: 31).

---

<sup>202</sup> “Las personas que realizan trabajos estatales muy mal pagados, sin acceso a las bonificaciones, las oportunidades para los hurtos, los trabajos complementarios o las remesas, también permanecen cerca del límite de subsistencia” (Morris, 2014: 24)

<sup>203</sup> Se podría agregar el factor ‘edad’, ya que en el nuevo contexto la juventud, en general, tiene más habilidades y posibilidades para mejorar sus condiciones de vida.

<sup>204</sup> “Los estudios de género muestran una persistencia de las desventajas para la mujer que se concentran en los siguientes elementos”: menor ingreso salarial por alta presencia en sector servicios y administrativos y muy bajo en cuentapropismo y turismo; sub-representación en cargos directivos; maternidad temprana, abandono de estudios, madre soltera y jefatura de hogar (Espina, 2011: 11-12)

<sup>205</sup> “Brecha de equidad racializada. A partir de los datos del censo del 2002 (ONE, 2006) puede comprobarse: la sobrerrepresentación de personas no blancas en la población desocupada y dentro de los que viven en viviendas en estado regular o malo y su subrepresentación en cargos de dirección, de oficinas, profesionales, científicos e intelectuales” (Espina, 2011: 13)

<sup>206</sup> Importante peso de migrantes desde territorios de menor desarrollo socioeconómico comparativo, que se asientan en barrios improvisados, sin la infraestructura y la cobertura de servicios públicos necesarios (Espina, 2011: 15). Nueve de las quince provincias emiten migrantes internos, sobre todo las orientales hacia la capital (Hernández et al, 2013: 22)

<sup>207</sup> Mayra Espina (2015) indica que “muchos estudios proponen la territorialización de las políticas universales de equidad. Deben reforzarse los derechos universales desde el territorio con mayores asignaciones en comunidades en desventaja”.

<sup>208</sup> La propuesta se suprimir la libreta de abastecimiento ha sido una de las medidas “más impopulares” ya que “los sectores más populares ven en ella un ingreso estable y una seguridad” (Valdés Paz, 2015).

<sup>209</sup> Según Sánchez Egozcue y García Álvarez (2014: 9) desde 2008 se ha ido reducido el gasto social tras revisar las condiciones de los beneficiarios (9)

De hecho, la dinámica histórica de la economía cubana está muy vinculada a la estrecha relación con un solo país. En el periodo de dominación de EE.UU. el 70% del comercio exterior se realizaba con la potencia del Norte (Figueras, en Triana et al, 2014: 3). Durante la época de la alianza con la URSS el intercambio comercial con los soviéticos llegó a suponer el 39,3% del PIB. En la actualidad, el intercambio con Venezuela supone también un alto porcentaje del PIB, concretamente el 18,3% (año 2012) (Vidal, 2014).

Desde el inicio de siglo las relaciones con Venezuela se han ido incrementado y hoy día “representan el 40% del intercambio total de la isla<sup>210</sup>, muy por encima del segundo lugar ocupado por China con un 12,5% (Vidal, 2014). Más recientemente destaca el “despegue de Brasil como suministrador de Cuba” (Triana, 2014b: 24), lo cual se acentuará por la importancia estratégica del proyecto del puerto de Mariel” (Hernandez et al, 2013: 30), financiado por el gigante sudamericano.

A corto y medio plazo, las perspectivas en términos geoeconómicos apuntan a una estrategia de inserción internacional pragmática, lo más diversificada posible y adaptada a un contexto cada vez más multipolar donde las potencias emergentes aparecen como actores muy relevantes. La mayoría de expertos coinciden en que las áreas estratégicas serán América Latina y los BRICS. Respecto a América Latina, la reinserción de Cuba en la región a través de la CELAC le va a permitir tener una relación comercial con la región mucho más profunda y menos dependiente de un solo país (Venezuela) (Triana, 2015). La relación con Brasil se prevé que sea mucho más estrecha ya que la Zona Especial de Desarrollo que se está construyendo en el puerto de Mariel es un proyecto económico estratégico del país para los próximos años y Brasilia es el financiador principal. En cuanto a los BRICS, además del citado papel central que jugará Brasil, otros dos países del grupo van a tener un rol fundamental: China y Rusia (Hernández et al, 2013: 30).

Los bloques de poder del capitalismo central (EE.UU y UE) merecen una lectura aparte, ya que su política de aislamiento no ha tenido efecto y desean ahora, con cierta urgencia, mejorar las relaciones con La Habana para situarse en una posición más favorable en el proceso de inserción internacional de Cuba. Según Hernández et al (2013: 32) la denominada ‘Posición Común’ de la Unión Europea hacia Cuba ha sido poco exitosa porque algunos países del bloque ya no la comparten y además, el retroceso de la presencia europea en América Latina y la reinserción cubana en la región, obligan a Bruselas a mejorar sus relaciones con la isla.

El fracaso de la estrategia histórica de EE.UU. después de medio siglo de combinar la “asfixia económica” (vía bloqueo) y el “aislamiento político” y el inicio de un escenario inédito de deshielo, indican que Washington se quiere posicionar de manera más inteligente en el nuevo contexto. La creciente “presión del lobby empresarial agrupado

---

<sup>210</sup> Destaca sobre todo la importación de petróleo venezolano, que en 2011 supuso una factura de US\$ 2.759 millones. “La importación del crudo venezolano cubre el 60% de la demanda nacional y además permite la reexportación de una parte del mismo”. Por el lado de las exportaciones cubanas destaca la comercialización de servicios profesionales, en particular servicios médicos. Para 2011 el importe se estima en US\$5.400 millones (Vidal, 2014).

en la Cámara de Comercio de los EE.UU.”<sup>211</sup> y la interpelación también cada vez más fuerte de la mayoría de los países de América Latina son claves en este sentido (Arboleya, 2015). La mayoría de autores reconocen que tras el fin del bloqueo Estados Unidos volverá a aparecer de nuevo “en la fotografía” (Triana, 2015) pero son también muy cautos a la hora de darle un excesivo protagonismo a un país que continúa teniendo como objetivo –ahora bajo otro método- la subordinación (Orrio, 2015; Arboleya, 2015) y que debido a su cercanía y su poder económico representa un fuerte riesgo para la independencia de la isla (Terreros, 2015; Nuñez, 2015; Valdés Paz, 2015)<sup>212</sup>.

## VI. Perspectivas a medio plazo

Una vez que hemos identificado los ejes principales del nuevo modelo económico que se está perfilando en Cuba, queremos terminar el artículo con una caracterización de los diferentes escenarios que se pueden configurar en función del sector ideológico que se imponga a lo largo de todo el proceso de reforma. Efectivamente, como acertadamente apunta Camila Piñeiro (2012), “la forma que tome el nuevo modelo cubano dependerá de la influencia” que tengan las diferentes “corrientes de pensamiento” que se están disputando la conducción del proceso. Según la autora, todas las corrientes “coinciden en que el principal objetivo a largo plazo debe ser una sociedad más justa y liberada de las dificultades económicas que hoy enfrentamos” pero “difieren notablemente en su manera de entender la justicia y la libertad, y, por lo tanto, el socialismo” y “más importante aún” proponen “diversos medios para alcanzar esos objetivos”.

La mayoría de las y los expertos identifican tres grupos ideológicos en disputa por la orientación del cambio económico que podrían ser identificados como los “estadistas”, los “economicistas” y los “autogestionarios”. Por un lado, los “estadistas”, según Valdés Paz, consideran la reforma como “una concesión momentánea” y por tanto como una cesión “táctica” y siguen “defendiendo a ultranza que el socialismo es el Estado”. Este sector, principalmente de tradición “pro-soviética”, es muy fuerte entre la burocracia y el funcionariado<sup>213</sup> y es transversal a todos los estratos sociales (Valdés Paz, 2015).

Piñeiro (2012) resalta que la visión estatista es todavía respaldada por un porcentaje respetable de la población (fundamentalmente entre las generaciones más mayores) ya sea porque tienen temor a perder los logros sociales de la Revolución y/o porque consideran que es garantía de orden y seguridad. Ravsborg (2015) destaca el temor que los más viejos tienen al regreso del capitalismo: “hay que entender al viejito que vive en la esquina que comió el capitalismo y ahora su nieto es médico (...) a esa gente tú le mencionas el cambio y le da pánico”.

---

<sup>211</sup> Los grupos económicos que mayor presión están ejerciendo en EE.UU. para el fin del bloqueo son el agroalimentario (con gigantes como la multinacional Cargill), el de telecomunicaciones (con gran interés por la condición de Cuba como territorio ‘casi’ virgen) y el de turismo (por el alto volumen de turistas estadounidenses que se prevé que viajen a la isla en los próximos años) (Arboleya, 2015).

<sup>212</sup> La posición favorable a la apertura de relaciones con EE.UU. es mayoritaria pero también lo es la postura de aplicar restricciones temporales y ralentizar el proceso para evitar volver a una situación similar a la de 1958.

<sup>213</sup> Piñeiro (2012) asevera que “el estatismo tiene una buena representación en los administradores y funcionarios estatales de nivel medio que temen perder sus puestos de trabajo y por tanto su vida profesional (estatus, reconocimiento social) y/o su capacidad de beneficiarse del Estado a través de la corrupción”.

Un segundo grupo son los denominados “economicistas”, que consideran que la solución para superar la crisis estructural es la liberalización y la apertura a la inversión extranjera<sup>214</sup>. Según Piñeiro, para este grupo “el socialismo de mercado es el único camino factible” y entienden el socialismo solo “como redistribución de la riqueza”. Parafraseando al líder chino Den Xiaoping (impulsor de la liberalización económica tras la muerte de Mao), afirman que “no importa el color del gato mientras cace ratones”, queriendo transmitir la idea de que lo trascendental es generar riqueza y ser eficientes y luego redistribuir. “Esta posición resta importancia a las preocupaciones de que la privatización y mercantilización resultarán en aumentos en la desigualdad, la marginación de grupos sociales, la explotación de los trabajadores asalariados” (Piñeiro, 2012).

Valdés Paz asevera con ironía que estos grupos “están en el liberalismo y todavía no se han enterado”. Asegura además que es un “sector de peso creciente porque las reformas lo alimentan” y es predominante en la esfera empresarial, también en la pública<sup>215</sup>, y por supuesto entre las y los cuentapropistas<sup>216</sup> (Valdés Paz, 2015). Piñeiro incluye, además de a los citados, a un sector de los militares (principalmente los gerentes de empresas), a una franja del sector académico (destacando los economistas) y a un importante volumen de población que ve en las “propuestas economicistas” una “solución” a las “deficiencias de la economía cubana”.

El tercer grupo, para Valdés Paz (2015) está “situado más a la izquierda: la izquierda del partido, libertarios, anarquistas, comunitaristas”. Este sector apoyaría la reforma pero para construir un socialismo autogestionario, para desestatizar el socialismo. Aclara que es un grupo “socialmente minoritario pero con mucho peso en el mundo intelectual” y que tiene a ser excluido de las esferas de poder, a diferencia de los otros dos.

Piñeiro puntualiza que la propuesta autogestionaria se ha inspirado, en gran medida, en los debates en torno al Socialismo del Siglo XXI y rechaza tanto el “socialismo estatista que ha marcado fuertemente la versión cubana” como el “socialismo de mercado” que defienden los economicistas. Este grupo plantea que el socialismo no es solo un modelo de distribución equitativa sino también un modelo de gestión horizontal, que implica participación directa de las y los trabajadores. “La esencia del socialismo es el autogobierno” en el centro de trabajo y en las “comunidades” (Piñeiro, 2012).

Piñeiro, al igual que Valdés Paz, reconoce que pocos sectores de la sociedad cubana se identifican con esta tendencia: por un lado, porque los mensajes pro-privatización son hegemónicos; por otro, por las escasas experiencias de autogestión en Cuba antes y

---

<sup>214</sup> Los economicistas, según Piñeiro (2012) insisten en “que Cuba no puede prescindir de financiación externa, y apuntan hacia el éxito de China y Vietnam en promover el crecimiento mediante la atracción de inversión extranjera directa”.

<sup>215</sup> Piñeiro (2012) identifica como “fervientes” economicistas a algunos “administradores de empresas estatales que esperan que se les transfiera su gestión (...) para finalmente poder administrarlas según sus intereses (...) Más autonomía y menos control, menos seguridad laboral y solo participación formal de los trabajadores, les parece una situación casi perfecta”.

<sup>216</sup> Para Valdés Paz (2015) las y los cuentapropistas son un ejemplo paradigmático de este sector y según él, algunos tienen un perfil más liberal y otros un corte más socialdemócrata.

después de 1959; finalmente, por el desprestigio de la idea de gestión obrera ya que en la práctica no se ha materializado, a pesar del discurso oficial (Piñeiro, 2012)<sup>217</sup>.

Hacia donde se enrumbará definitivamente el modelo cubano es todavía un debate abierto, a pesar de que todos los proyectos, como acabamos de presentar, no parten en igualdad de condiciones. Piñeiro (2012), por ejemplo, aunque defiende un socialismo autogestionario, advierte que la posición “economicista” es la que tiene más opciones de imponerse. Valdés Paz (2015), por su parte, indica que si el actual proceso de reforma – con “fuertes elementos socializantes” y con un control estatal claro- no es exitoso, “se acentuará la tendencia liberal”.

En este contexto, la reflexión (quizás más insistente fuera de la isla que dentro) en torno a los modelos internacionales que pueden estar influenciando o sirviendo de referente al país es un aspecto ineludible. Aunque una gran parte del *stablishment* intelectual rechaza que exista predominio de uno u otro modelo<sup>218</sup>, resulta inevitable intentar averiguar hacia que coordenadas geográficas marca la brújula: ¿modelos asiáticos, Europa del Este, neodesarrollismo latinoamericano...?

En primera instancia, la comparación con China y Vietnam es una de las más recurrentes, entre otras razones porque al propio presidente Raúl Castro desde hace años –bastante antes de asumir el poder- se la ha identificado como una figura que abogaba por seguir la senda de los modelos asiáticos. Respecto al gigante asiático hay una opinión mayoritaria de que no va a ser el modelo a seguir por diversas razones: tamaño poblacional, papel geoestratégico (Pérez Villanueva, 2015), capacidad industrial, bajos niveles de desarrollo humano (Orrio, 2015), deterioro de la política social (Mulet, 2015).

Con Vietnam, la empatía es mayor, fundamentalmente por compartir una historia de lucha contra el imperialismo estadounidense (Pérez Villanueva, 2015). Sin embargo, tampoco se considera un referente debido a importantes diferencias en cuanto a estructura económica (base agraria) (Valdés, 2015) y cultura laboral (Ravsberg, 2015, Valdés, 2015).

Otro marco de comparación inevitable por cuestiones evidentes, es la mayor o menor probabilidad de que Cuba pueda repetir el camino que siguieron la URSS y los países de la Europa del Este. Es sintomático que ningún experto consultado contempla un escenario de estas características. En primer lugar, en Cuba no se prevé, como ocurrió en la URSS, una cesión del poder político o mediático (Keeran y Keeny, 2015). En segundo lugar, las reivindicaciones de carácter “político” tienen un peso menor frente a las de

---

<sup>217</sup> “La idea de la participación democrática puede haber perdido su significado entre los cubanos porque las autoridades han repetido que el sistema político cubano y las empresas estatales son lo más participativos posible, y también porque la autonomía de gestión e incluso de operación de las «cooperativas» agropecuarias han estado seriamente limitadas” (Piñeiro, 2012).

<sup>218</sup> Diferentes autores entrevistados han insistido en que no se va a replicar ningún modelo: “Yo no quisiera parecerme a nadie (...) todos los modelos que me has puesto tienen deficiencias” (Núñez, 2015);

“No me sirven los modelos. No me sirve el chino, ni el vietnamita, ni el noruego (...) Ninguno me sirve y todos me sirven” (Triana, 2015); “Pretender que Cuba vaya a ser una copia de otra economía es imposible. Cuba va a construir su propio modelo” (Terreros, 2015).

carácter “económico” y de orden cotidiano (Ravsberg, 2015). Además, a pesar del desgaste, la fortaleza del PCC es lo suficientemente sólida para dirigir el proceso sin temor a que aparezca a corto plazo una oposición articulada con capacidad de disputarle la conducción política. Según Monreal (2015), el PCC está “mejor posicionado que sus rivales” no solo por su “superioridad en materia de difusión”, sino “sobre todo porque continúa proyectando credibilidad respecto a un tema crucial” en Cuba, “la justicia social”. Agrega que “los compromisos ideológicos positivos” del PCC siguen resultando “mucho más atractivos “que otras propuestas ideológicas alternativas que se apoyan en temas que son popularmente percibidos como bienes políticos abstractos”.

De cualquier manera, el ritmo pausado en la aplicación de las reformas es considerado un antídoto para evitar un desenlace similar al del socialismo real europeo del siglo XX: “La demora en el cambio no es necesariamente una deficiencia (...) desde la perspectiva del gobierno, se entiende su cautela, ya que toma en cuenta la experiencia del campo socialista de Europa del Este, donde la perestroika se proponía reformar el socialismo, pero el proceso se les fue de las manos (Hernández et al, 2013: 17).

Los que abordan el debate en términos más genéricos respecto a la factibilidad de la reinstauración del capitalismo y del tipo de capitalismo que se implementaría tienen en cuenta, como es obvio, la variable geo-histórica y la condicionalidad del ‘sistema-mundo’ (Wallerstein). Esto significa que la mayoría de los autores advierten que el capitalismo que le tocaría a Cuba, si se implanta, no sería nunca similar al de países del Norte (por ejemplo, de la Europa Occidental) y sí muy parecido al que encontramos en países del Sur, y más concretamente el existente en el espacio caribeño y latinoamericano (Pérez Villanueva<sup>219</sup>, 2015; Núñez<sup>220</sup>, 2015; Ravsberg<sup>221</sup>, 2015).

La posición más compartida en estos momentos y la lectura más rigurosa, por el citado factor geoeconómico y sobre todo por el nuevo contexto de cambio en diversos países de América Latina (post-neoliberalismo), se sitúan en la propia región. Diversos autores coinciden en que el espejo en que se debe mirar Cuba a partir de ahora es el latinoamericano. Esto supone un giro histórico, ya que durante décadas, Cuba fue el modelo revolucionario que debía exportarse a otros países de la región, mientras que ahora el proceso de aprendizaje es bidireccional: “Yo creo que por primera vez los cubanos dicen que tenemos que aprender cosas de América Latina, de la política posible” (Ravsberg, 2015); “Cuba puede aportar ideas pero también puede recibir muchos aportes desde Uruguay, Costa Rica, Ecuador” (Núñez, 2015); “Hay que aprender más de Ecuador y Bolivia (...) avanzando con tasas de crecimiento más altas que Cuba (...) son menos rígidos que nosotros (...) Bolivia era el país más pobre de América latina y ahora crece al 7% anual” (Pérez Villanueva, 2015).

---

<sup>219</sup> “Para nosotros es un sueño ser capitalista como Noruega, Dinamarca (...) pero nosotros somos una isla del caribe, un país del sur” (Pérez Villanueva, 2015).

<sup>220</sup> “El capitalismo de los países nórdicos no nos toca, porque hay posicionamientos globales muy estructurados (...) hay una suerte de ubicación global de roles” (Núñez, 2015).

<sup>221</sup> Ante el deseo manifestado por un cubano de querer vivir en un país “normal”, Fernando Ravsberg responde ácidamente: “Yo le dije que si querían ser un país normal significaba tener mucha más pobreza, tener que pagar por el médico (...) Le dije que si quería ser como Holanda es que estaba loco, que había fumado demasiado (...) el país normal que les toca ser es como Jamaica” (Ravsberg, 2015).

El acercamiento a América Latina algunos autores lo perciben como el tránsito de Cuba hacia un modelo de corte neo-desarrollista, en la línea del que están aplicando en diversos países de la región. Valdés Paz (2015) afirma que “el modelo al que apuntamos se acerca al neo-desarrollismo latinoamericano (gobiernos progres, redistributivos en la política social, pero económicamente neo-desarrollistas)”. La diferencia, según él, es que Cuba tiene la ventaja de que “aquí la política es la que manda, porque seguimos controlando la economía, lo que no ocurre en el resto de América Latina”. Espina (2011: 4), por su parte, asegura que la agenda actual “se orienta hacia un nuevo patrón de desarrollo, y es, en cierto sentido afín a la estrategia neodesarrollista, a la que puede hacer contribuciones, especialmente en términos de una estatalidad responsable y de su tradición de intencionalidad social de la economía, y de la que puede aprender en términos de mecanismos de micropolítica social y territorialización.

Otros autores califican esta sinergia con América Latina como una oportunidad para redefinir el modelo, pero dentro del socialismo. Como una posibilidad de promover un nuevo modelo más cercano a las propuestas que hoy día se están realizando desde la “Economía Social” y desde el “Socialismo del Siglo XXI”. Para Ravsberg (2015), “lo de ahora se parece más al socialismo que lo de antes (...) la propiedad está pasando de manos del Estado a manos de la gente (...) La otra cosa de socialismo es que se va a seguir controlando los medios fundamentales de producción (que es lo que dijo Marx) (...) la cooperativa va a ser la forma fundamental de propiedad, más que la privada”. Hernández (2014) plantea que los “procesos de cambio político en América Latina y el Caribe tienen hoy una mayor relación vaso comunicante con la realidad cubana que en el pasado –y podrían servir como referentes para repensar aspectos y mecanismos de la institucionalidad en la isla, especialmente en el sentido de la descentralización, la participación local (...) la transformación cualitativa del sector estatal en un genuino sector público, la extensión de los modelos cooperativos y los proyectos de desarrollo comunitarios. Las lecciones actuales de la región no van en la dirección de la privatización, sino de la reconceptualización y puesta en práctica de nuevas modalidades de economía social”. Valdés (2015), de manera sintética asegura que “vamos a un modelo de economía social y solidaria, centrado en una diversidad de formas de propiedad y de gestión”. En síntesis, la propuesta del Socialismo del Siglo XXI es una opción factible, aunque la definición conceptual de este sigue siendo poco precisa y por tanto sujeta a interpretaciones diversas.

## Bibliografía

- ARBOLEYA, J., *Entrevista personal*, La Habana, 28 de marzo de 2015.
- ESPINA, M., “Viejas y nuevas desigualdades en Cuba”, *Nueva Sociedad*, nº 216, 2008, pp. 133-149.
- ESPINA, M., “La política social en Cuba: resultados y retos”, *Ponencia para Seminario ‘La cuestión social en Cuba contemporánea’*, Center for Latin American and Latino Studies, American University, 2011.
- ESPINA, M., “La tarea social no debe quedar para después”, *Revista OnCuba*, 7 de enero de 2015.
- FIGUERAS, M., “Cambios estructurales para desarrollar la economía cubana”, en Triana, J. et al. *Economía cubana: transformaciones y desafíos*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2014, pp. 1-31.
- GARCÍA VALDES, C., “La propiedad social en la actualización del modelo cubano”, *Escuela Superior del PCC*, 2011.
- GUANCHE, J., “La política nuestra de cada día”, *Revista OnCuba*, 3-4 marzo de 2015.
- HERNÁNDEZ, R. et al, *Cuba, la actualización del modelo. Balance y perspectiva de la transición socialista*, Ediciones Temas y Harvard University, La Habana--Washington, 2013.
- HERNÁNDEZ, R., “Demografía política e institucionalidad, Apuntes sociológicos sobre las estructuras políticas en Cuba”, *La Pupila insomne*, 28 de julio de 2014.
- KEERAN, R. y KENNY, T., “¿Vuelve Cuba al capitalismo?”, *Rebelión*, 27 de mayo de 2015.
- MONREAL, P., “Una lectura política del cambio económico en Cuba. ¿Actualización del modelo o reforma del estado?” *Cuba Posible*, 18 de marzo de 2015.
- MOREJÓN, D., *Entrevista personal*, La Habana, 31 de marzo de 2015.
- MORRIS, E., “Unexpected Cuba”, *New Left Review*, nº 88, 2014.
- MULLET, Y., *Entrevista personal*, La Habana, 25 de marzo de 2015.
- NOVA, A., “Las cooperativas agropecuarias en Cuba: 1959-presente”, en Piñeiro, C. *Cooperativas y socialismo. Una mirada desde Cuba*, Editorial Caminos, La Habana, 2011.
- NUÑEZ, R., *Entrevista personal*, La Habana, 14 de abril de 2015.
- ORRIO, M., *Entrevista personal*, La Habana, 14 de abril de 2015.
- PÉREZ VILLANUEVA, O. “Análisis de la evolución reciente de la economía cubana” en Pérez Villanueva O. et al, *Miradas a la economía cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social*, Editorial Caminos, La Habana, 2013.
- PÉREZ VILLANUEVA, O., *Entrevista personal*, La Habana, 31 de marzo de 2015.
- PIÑEIRO, C., “Visiones sobre el socialismo que guía los cambios actuales en Cuba”, *Kaos en la Red*, 19 de septiembre de 2012.
- PIÑEIRO, C., “Cooperativas no agropecuarias en La Habana: diagnóstico preliminar”, en Triana, J., *Miradas a la economía cubana*, Editorial Caminos, La Habana, 2014.
- RAVSBERG, F., *Entrevista personal*, La Habana, 18 de abril de 2015.
- RODRIGUEZ, J., “Factores claves en la estrategia económica actual de Cuba”, *Cuba Contemporánea*, Abril-mayo de 2015.

- RODRIGUEZ MEMBRADO, E., “, enLas UBPC: forma de rediseñar la propiedad estatal con gestión cooperativa” en Piñeiro, C. *Cooperativas y socialismo. Una mirada desde Cuba*, Editorial Caminos, La Habana, 2011.
- ROMERO, A., “Transformaciones económicas y cambios institucionales en cuba”, *Taller de expertos sobre el cambio económico cubano*, Centro de Investigaciones de la Economía Internacional-Universidad de La Habana-Institución Brookings, 2014.
- SANCHEZ EGOZCUE, J. y GARCÍA ALVAREZ, A., “La actualización del modelo económico cubano: evolución, oportunidades y desafíos”, *Reporte de ensayo en proceso*, La Habana, 2014.
- TERREROS, A., *Entrevista personal*, La Habana, 3 de abril de 2015.
- TOLEDANO, D., *Entrevista personal*, La Habana, 27 de marzo de 2015.
- TORRES, R., “Algunas contradicciones del desarrollo económico cubano contemporáneo”, en Pérez Villanueva, O. et al., *Miradas a la economía cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social*, Editorial Caminos, La Habana, 2013.
- TRIANA, J., “Competencia y desarrollo: una mirada desde la economía cubana”, en Triana, J. et al., *Economía cubana: transformaciones y desafíos*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2014a, pp. 32-55.
- TRIANA, J., “Cuba: un balance de la transformación” *Economía y Desarrollo*, 151 (1), 2014b, pp. 12-29.
- TRIANA, J., *Entrevista personal*, La Habana, 1 de abril de 2015.
- VALDÉS, G., “Algunos referentes para pensar y soñar Cuba”, *Revista Temas*, 25 de abril de 2013.
- VALDÉS, G., *Entrevista personal*, La Habana, 30 de marzo de 2015.
- VALDÉS PAZ, J., *Entrevista personal*, La Habana, 2 de abril. 2015.
- VIDAL, P., “Proyecciones macroeconómicas de una Cuba sin Venezuela”, *Desde La Isla*, nº 24, 20 de febrero de 2014.

## **VOLVER A LAS ORÍGENES DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL:**

***UNA MIRADA COMPARATIVA CON EL PARTIDO NACIONAL FASCISTA.***

**Dra. Tiziana Bertaccini<sup>222</sup>**

### **RESUMEN**

En el escenario político latinoamericano el caso mexicano se presenta singular con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder en 2012. Su retorno al gobierno reavivó el debate sobre la alternancia y puso en duda el mismo éxito de la transición democrática. Si bien no se trató simplemente de una restauración autoritaria viejo estilo, sin embargo la sobrevivencia del partido durante los años en la oposición se debió a su fuerza territorial a nivel local donde se han perpetrado prácticas de una cultura política arcaica, con una fuerte continuidad con el pasado que han contribuido a detener el camino democrático.

El artículo propone una reflexión sobre las orígenes de la formación del Partido Revolucionario y su relación con la arquitectura estatal en una mirada comparativa con la contemporánea experiencia del partido fascista italiano, perspectiva que puede arrojar luz sobre las raíces propias del autoritarismo mexicano del siglo XX y de las peculiaridades de aquel sistema político que fue definido la dictadura perfecta.

### **ABSTRACT**

**Back to the origins of the Institutional Revolutionary Party: a comparison with the National Fascist Party.**

In the Latin American political scene, Mexico represents a unique case with the return of the Institutional Revolutionary Party (PRI) to political power in 2012. PRI's return to government revived the debate on the alternation and it questioned the accomplishment of the democratic transition. While it was not a simple old-style authoritative restore, however the survival of the party during the years in opposition was due to its territorial force at the local level, where archaic political culture practices have been perpetrated, with a strong continuity with the past that have contributed to stop the democratic path. This article proposes a reflection on the origins of the Revolutionary Party and its relationship with state architecture, in a comparative look with the contemporary experience of Italian fascist party. This perspective can shed light on the roots of Mexican authoritarianism of the twentieth century and on the peculiarities of this political system called "the perfect dictatorship".

---

<sup>222</sup> Recibido el 04-10-2016 y aprobado el 07-12-2016

Dipartimento Culture Política e Società Università degli Studi di Torino

**PALABRAS CLAVE:** sistema político mexicano – regímenes a partidos únicos- Partido Revolucionario Institucional- Partido Nacional Fascista.

**KEYWORDS:** Mexican political system – only party regimes - Institutional Revolutionary Party - Fascist National Party.

Hoy en día en América Latina se asiste al ocaso de los modelos políticos reformadores, hijos de las transiciones democráticas, que reaviva una vez más el interminable debate sobre la democracia en la región. El caso mexicano, al interior de un proceso de metamorfosis política que ha implicado todo occidente desde el fin del siglo pasado, cuando en el 2012 regresó al poder el Partido Revolucionario Institucional, se ha presentado como una singularidad. Allí, la esperanza en la realización de una transición a una democracia efectiva que se había despertado con la alternancia del 2000 se fue poco a poco disolviendo en una nube pesimista que ha envuelto el debate público a tal grado que hace algunos meses la transición mexicana ha sido definida una “transición a la barbarie”: un retroceso en el proceso de civilización.

Sin embargo, las últimas elecciones legislativa del 2016 aportan elementos correctivos con respecto a estas visiones un tanto catastróficas, representando un avance en la senda del camino democrático del país, entre los cuales nos parece relevante la alternancia a nivel local que ocurrió por primera vez en estados tradicionalmente bastiones del Partido Revolucionario Institucional y donde habían perdurado formas arcaicas de hacer la política.

En efecto, si bien el PRI se ha transformado a lo largo del tiempo aprendiendo a funcionar adentro de un sistema democrático y su regreso al poder en 2012 no puede ser comparado sencillamente a una “restauración autoritaria” de viejo cuño, sin embargo su sobrevivencia y luego su victoria se puede explicar con la fuerza territorial del partido a nivel local, en manos a gobernadores que, congelados en un mundo afuera del tiempo, han gestionado las prácticas políticas según un histórico modelo de superposición Estado-partido, que ha determinado una continuidad indudable con las formas políticas del pasado.

Nos parece pertinente proponer una primera reflexión acerca de las orígenes y el funcionamiento de la que al finalizar del siglo pasado fue definida la “dictadura perfecta” en una visión comparativa con otro régimen a partido único surgido en las primeras décadas del novecientos, el Partido Nacional Fascista (PNF) italiano<sup>223</sup>. Valoramos así el método comparativo como búsqueda de analogías más que de identidades, útil en

---

<sup>223</sup> Consideramos pertinente y urgente la construcción de un puente teórico entre la reflexión europea y latinoamericana, no solo para arrojar luz sobre rasgos comunes y diferencias, sino también para llegar a reescribir “una historia” del mundo occidental del siglo XX que restituya su lugar al continente latinoamericano, hasta ahora marginado por una reconstrucción de los procesos históricos occidentales fundados en una visión demasiado eurocentrica. Se trataría de un proceso enriquecedor por “ambos occidentes” que podrían renovar y conseguir aportaciones significativas los procesos que han marcado el camino de las dos áreas.

individualar y explicar las diferencias que arrojen luces acerca del *background* de los sistemas políticos y también de su diferente esencia.<sup>224</sup>

En el caso italiano y mexicano las historiografías se han acomunado por un largo atraso sobre el estudio del Partido Nacional Fascista y del Partido Revolucionario Institucional.

Hoy en día la historiografía sobre el fascismo es desmedida. Si bien fue creciendo a partir de la mitad de los años sesenta fue sólo a la mitad de la década de los ochenta cuando empezó la elaboración de una investigación sistemática sobre la historia del Partido Nacional Fascista. La mayoría de los estudios no habían dedicado una suficiente atención a la composición social, a la vida interna y a las actividades propias del partido. En efecto, aún hoy en día la literatura sobre el partido aparece exigua si comparada con la del fascismo como régimen en sus múltiples y diferentes aspectos. En este ensayo, por el caso italiano nos remetimos principalmente a los estudios de Emilio Gentile, pionero de un enfoque novedoso que revaloriza la centralidad del PNF alejándose de los visones historiográficos que lo habían reducido a un mero aparato burocrático, a un instrumento inerte en las manos del caudillo o a un espectador pasivo de ritos y manifestaciones colectivas.<sup>225</sup>

En México, al interior de un contexto historiográfico latinoamericano que ha concedido poco espacio a los estudios sobre los partidos políticos, ocurrió algo similar al caso italiano: el Partido Revolucionario Institucional, si bien en algunos momentos despertó interés en las ciencias sociales, ha sido marginado por parte de los historiadores.<sup>226</sup>

En ambos casos la subordinación del partido a un “caudillo”, determinó una desclasificación del partido en cuanto considerado un sujeto sin autonomía y sin voluntad propia y por lo tanto de segunda importancia en el funcionamiento del sistema político. Esta visión ha fuertemente marcado las dos historiografías. Si en el caso italiano ha sido superada después de unos veinte años de investigaciones, en el caso mexicano solo hoy en día comienza a ser desmantelada, no obstante tenga la impresión que en México no se

---

<sup>224</sup> En los últimos veinte años el método comparativo ha sido recuperado por la historiografía europea que ha estudiado las formas denominadas autoritarias y/o totalitarias del siglo XX, superando viejos prejuicios y lugares comunes que habían descreditado el uso de la comparación por parte de los historiadores. Recordamos los trabajos de Ian Kershaw e Moshe Lewin, *Stalinism and Nazism: Dictatorship in Comparison*, Cambridge University Press, 1997; y Nicola Tranfaglia, *Fascismi e modernizzazione in Europa*, Bollati Boringhieri, Torino, 2001.

<sup>225</sup> Emilio Gentile propone una novedosa definición de fascismo que se coloca al interior de una línea historiográfica que propone una definición multidimensional capaz de abarcar no solo la dimensión ideológica sino también el estudio de los aspectos organizativos e institucionales.

<sup>226</sup> Fueron las ciencias sociales que se ocuparon de la historia del PRI, si bien tangencialmente como parte de los estudios sobre el sistema político mexicano. Los estudios existentes se pueden resumir en dos principales corrientes: la estadounidense, desarrollada entre finales de los años cincuenta y los sesenta, y la mexicana que apareció a finales de los sesentas. La primera proporcionó una visión optimista que consideraba los aspectos antidemocráticos del sistema político mexicano como transitorios, confiando que un día México habría llegado a ser parte del “reino de la democracia política”. La segunda, más pesimista, subrayaba los aspectos autoritarios del PRI si bien se conocía poco de un partido que parecía rodeado de un velo de misterio.

pueda todavía hablar de un auténtico debate historiográfico y que a pesar de los avances logrados queda un ámbito todavía poco documentado.<sup>227</sup> Uno de los logros que marca esta tímida (para México, no para el Italia) corriente de estudios es haber abandonado la perspectiva de un partido monolítico, y por lo tanto siempre igual a sí mismo, devolviéndole así una dimensión dinámica con su propio camino evolutivo. Si bien, es significativo subrayar que en los últimos años en las ciencias sociales mexicanas han empezado a considerar la importancia del análisis de los partidos como elemento esencial del proceso democrático y el nexo entre la organización interna y democracia del sistema político.<sup>228</sup>

Ambos partidos remontan sus orígenes en un contexto de ingobernabilidad, si bien el Partido Nacional Fascista nació en un sistema democrático y pluripartidista y el Partido Nacional Revolucionario en su ausencia.

En Italia las elecciones de 1919 habían mostrado un estado incapaz de contener los cambios de la sociedad dentro de las estructuras estatales tradicionales y una clase política liberal debilitada, dividida y sin modernos instrumentos para enfrentar la aparición de las masas en la escena política, durante un periodo de grave crisis económica y de rebeliones sociales.<sup>229</sup>

La estabilidad del régimen democrático se veía seriamente comprometida a causa de la parálisis del sistema parlamentario dominado por la radicalización de la lucha política y la fragmentación de sus grupos. No por último, el advenimiento de la sociedad de masas había propiciado un cambio en la forma de “hacer política” y una crisis de representatividad de los partidos tradicionales acompañada por el surgimiento de una nueva cultura política que por un lado polemizaba en contra de los partidos existentes y por el otro buscaba redefinir de la función de los partidos en relación a la sociedad moderna.<sup>230</sup>

En este contexto se originó el movimiento fascista, antecedente directo del partido, que reagrupaba los veteranos de la guerra y que nació con claras vocaciones anti-

---

<sup>227</sup> En el caso del PRI existen todavía pocos estudios, la mayoría se concentran en el momento de la alternancia del 2000

(Crespo 2001; Vázquez Francisco 2003) y en la vida del PRI durante el primer sexenio a la oposición (Mirón Lince 2011). Por una perspectivas historiográficas que intenta conjugar en una dimensión diacrónica el análisis de los procesos y cambios que desde 2006 condujeron al regreso del PRI en el poder Tiziana Bertaccini, J.Alberto Aguilar Iñarritu, *La transformación del PRI: de la oposición a la reconquista del poder*, Fundación Colosio, Ciudad de México, 2015.

<sup>228</sup> Recién las ciencias sociales han empezado a considerar el análisis de los partidos políticos como elemento fundamental de los procesos democráticos (Montero, Gunther, Linz, 2007; Freidenberg 2005; Castaños, Labastida, Armando 2007). Han aparecido los primeros estudios que prestan atención al nexo entre organización interna y democracia (Casanova Álvarez Corona Armenta 2013) así como los que se ven en la ineficaz transformación de los partidos políticos una de las razones principales del fracaso de las transiciones (Sánchez Gudiño, Farrera Bravo, 2012).

<sup>229</sup> Emilio Gentile, *Storia del Partito Nazionale Fascista, 1919-1922. Movimento e milizia*, Laterza, Bari, 1989, p.62.

<sup>230</sup> *Ibidem*, pp.4-6.

partidistas y antiparlamentarias. Si bien, el verdadero crecimiento numérico del movimiento se dio a partir de 1920 cuando se presentó abiertamente como defensor de la burguesía productiva y de las clases medias, logrando afirmarse en las elecciones de 1921 en un país sacudido por la violencia. Desde aquel entonces, con las posiciones ganadas en la Cámara, el problema de la institucionalización del movimiento no pudo postergarse debido a que era urgente dar una fisionomía política y una organización unitaria a las masas que se habían agrupado alrededor de los “fasci” y, al mismo tiempo, establecer una relación entre movimiento y representación parlamentaria.<sup>231</sup>

Inevitablemente, cuando Mussolini pensó transformar el movimiento en partido se encontró con la oposición de los fascismos provinciales, guiados por líderes locales refractarios a reconocerle la autoridad de jefe supremo del movimiento.<sup>232</sup> Al final, los jefes locales aceptaron el rol de “Duce” del PNF a cambio de la valorización del “squadristo” como parte fundamental de la naciente organización.

En México, a lo largo de los años veinte, el recién nacido estado surgido de la Revolución, carecía de legitimidad y entre la “Familia Revolucionaria” prevalecía una situación de desorden político que podía poner en riesgo la existencia misma del estado.<sup>233</sup> Existía una fragmentación interna del país por la presencia de poderes regionales fuertes: caciques militares, casi todos los generales más importantes eran caudillos revolucionarios con bases locales - autónomas de poder, y caciques no militares que procuraban construir grupos armados de choques. Se generaban luchas entre los caciques y los partidos y entre los caciques y los grupos políticos. Existían organizaciones obreras y campesinas muy dispersas, pero algunas con bastante peso político, y en el ámbito sindical habían grupos que luchaban por la supremacía. Síntoma de la fragmentación política era también la aparición, y desaparición, de una infinidad de partidos estatales y municipales coyunturales a la época electoral, instrumentos en las manos de los caciques locales. En efecto, la década de los veinte no se caracterizó por la ausencia de partidos, sino, por el contrario había exuberancia de ellos: sin embargo faltaba un “gran” partido nacional, un sistema de partidos y una vida política estable.

En 1928, con la muerte del caudillo Obregón desapareció el único elemento de cohesión y de unidad y empezó una etapa profunda de crisis del estado mexicano que necesitaba para su sobrevivencia recomponer la fragmentación política y resolver el problema de la sucesión presidencial que puntualmente desataba violencia en el país .

El presidente Calles, fundador el partido, afirmaba que había llegado el momento de “[...] orientar definitivamente la política del país por el rumbo de una verdadera vida

---

<sup>231</sup> *Ibidem*, p.164.

<sup>232</sup> Después de la “Marcia su Roma” se puso el problema de la sobrevivencia del Partido. Los jefes locales del fascismo, como Dino Grandi, Roberto Farinacci, Italo Balbo, Piero De Marsanich, no querían renunciar a sus privilegios, pensaban que el partido no había acabado con su impulso revolucionario y por esto presionaban para una segunda ola de violencia “squadrista” que “fascitizara” el Estado con la fuerza. Al contrario, los revisionistas moderados sostenían la necesidad de transitar hacia la forma partido. Los revisionistas intransigentes pensaban que el partido tenía que dejar de ser un “partido armado” y que había que forjar una nueva élite, algo parecido a una vanguardia intelectual.

<sup>233</sup> Para una visión de conjunto sobre la historia del partido, desde sus orígenes hasta nuestros días, ver: M.González Campeán, L.Lomelí (coords.), *El partido de la Revolución, institución y conflicto*, FCE, México, 2001.

institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica del “país de un hombre” a la de “nación de instituciones y leyes”.<sup>234</sup>

El Partido Nacional Revolucionario no tuvo origen en un movimiento, fue una creación del Presidente Calles.<sup>235</sup> En un principio se trató de un aglutinador de fuerzas dispersas en el territorio y su nacimiento respondió a la necesidad de crear un grande partido político moderno-nacional que superara el régimen caudillista y que agregara las fuerzas políticas y sociales dispersas en los estados, encontrando mecanismos institucionales, y específicamente electorales, que permitieran la consolidación del estado.<sup>236</sup>

Entonces, si bien con diferencias, los dos partidos respondieron a la necesidad de encontrar un principio de cohesión para restablecer el orden y permitir la gobernabilidad: en un caso buscando una fórmula inédita de partido en rechazo a los partidos tradicionales y en el otro intentando construir un gran partido moderno y nacional inspirándose a modelos europeos y estadounidenses.

Los propósitos partidarios fueron bien distintos. El Partido Fascista conquistó el poder en una democracia liberal con el claro intento de destruirla y nunca escondió su aversión por la democracia ni por el estado liberal. Se planteaba una revolución política para conquistar el monopolio del poder por medio de una original combinación entre acción terrorista, maniobra política y actividad parlamentaria.<sup>237</sup> Así que por la primera vez en la historia de las democracias liberales europeas el gobierno quedó en las manos del jefe de un partido armado, un partido milicia, que proclamaba su voluntad revolucionaria de transformar el Estado en un sentido antidemocrático.<sup>238</sup>

En cambio, el programa PNR no contenía vocaciones totalitarias al estilo europeo y no hubo una abierta aversión por la democracia ni por el estado liberal. El ideal profesado por sus jefes, que se mantuvo a lo largo de las transformaciones del Partido, fue una sociedad democrática y plural. El artículo primero de la declaración de principios del 1929 citaba:” El Partido Nacional Revolucionario acepta en forma absoluta y sin reservas de ninguna naturaleza, el sistema democrático y la forma de gobierno que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]”<sup>239</sup>

Con el pasar de los años, la democracia devino por el partido una meta, aún no alcanzada, un camino histórico en acto, que el PRI había de recorrer y que según la retorica oficial había empezado precisamente con el nacimiento del partido. Si exceptuamos la paréntesis cardenista, (1934-1940) durante la cual se intentó un camino

---

<sup>234</sup> *Historia Documental del Partido Revolucionario Institucional (HDP)*, ICAP-PRI, México, 1981, vol. 1, p.28.

<sup>235</sup> Ver el clásico estudio Arnaldo Cordova, *La ideología de la Revolución mexicana*, Era, México, 1973. Y del mismo autor : *La Revolución en crisis .La aventura del maximato*, Cal y Arena, México, 1995.

<sup>236</sup> Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada, la formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, Siglo XXI, México, 1982, p.99.

<sup>237</sup> Emilio Gentile, *Storia e interpretazione del fascismo*, Laterza, Bari, 2002, pp.15-18.

<sup>238</sup> En 1923 fue creada la Milicia Voluntaria por la Seguridad Nacional (MVSN). Se trataba de un organismo paralelo, un cuerpo autónomo del ejército que se configuró como una cuarta fuerza armada. En síntesis, la milicia flanqueaba el cuerpo de los carabineros, educaba la juventud fascista en la instrucción pre-militar y movilizaba los jóvenes en campañas militares por medio de sus batallones (las célebres Camisas Negras).

<sup>239</sup> *HDP*, op. cit., pp.56-57.

en sentido socialista, el partido recuperó y enfatizó, especialmente a partir de la década de los cuarenta la tradición liberal-constitucional, estableciendo en los discursos públicos una continua referencia a la ley y a la Constitución, convertida en verdadera doctrina del PRI.<sup>240</sup> En efecto, el partido estableció un nexo de continuidad histórica con la Revolución por medio de las constituciones mexicanas, la del 1824, de 1857 y de 1917, tanto que el mismo proceso revolucionario acabó identificándose con la evolución político-institucional de un siglo y medio.

Al interior del Partido la Revolución seguía declarándose de izquierda, sin embargo el significado de izquierda, y de derecha, fue remontado a la antigua división decimonónica entre conservadores y liberales, que se actualizaba para abarcar el periodo contemporáneo, en una visión maniquea de la lucha política donde el PRI se identificaba con el viejo Partido Liberal en oposición al Partido de Acción Nacional denigrado a heredero del Partido Conservador.<sup>241</sup>

Se establecía así una fuerte continuidad con el estado liberal decimonónico, con el liberalismo y no con el liberismo, lo que marca una clara diferencia con la ruptura que el “Estado Novo” fascista implantaba entre su nación, supuestamente regenerada, y las viejas y decaídas democracias europeas.

En los dos casos se trató de regímenes revolucionarios, donde los partidos, órganos depositarios de la Revolución, conferían la legitimidad al poder del Ejecutivo.

El promotor y artífice del experimento totalitario italiano fue un partido revolucionario. Según las palabras de Panunzio, el Partido Fascista llevaba: “ [...] una nueva concepción del Estado, actúa y combate, conquistando el poder con la insurrección, para actuarla en un nuevo ordenamiento jurídico [...] es insurreccional, dictatorial, totalitario y único. Es el partido revolucionario que explica y justifica el partido único.”<sup>242</sup> La definición de estado totalitario como estado-partido fue acuñada por el mismo partido fascista que usaba la noción de partido totalitario como partido de la “revolución continua” con la cual reivindicaba el derecho a la iniciativa revolucionaria respecto al mismo estado, considerando tarea del partido conservar el espíritu de la Revolución,<sup>243</sup> gracias al uso de la milicia que tenía que funcionar como “Guardia Armada de la Revolución” misma.<sup>244</sup>

El discutido concepto de “revolución permanente”, común a todo totalitarismos, subrayaba el intrínseco carácter de dinamismo del régimen y de un proceso continuo y nunca acabado.<sup>245</sup>

Si bien, las posiciones al interior del P.F. eran divididas. Los juristas y los fascistas autoritarios sostenían que el edificio del estado fascista había sido completado y por lo tanto consideraban concluida la fase revolucionaria del fascismo. Al contrario, los

---

<sup>240</sup> Tiziana Bertaccini, *El régimen priísta frente a las clases medias (1943-1964)*, CONACULTA, México, 2009.

<sup>241</sup> *Ibidem*, pp.76-79.

<sup>242</sup> Cit. in Emilio Gentile, *La via italiana al totalitarismo*, Carocci, Roma, 2001, p.208.

<sup>243</sup> *Ibidem*, p.200.

<sup>244</sup> Ver Alberto Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 2003, p. 246 (primera edición 1965)

<sup>245</sup> E.Gentile, *Storia e interpretazione del fascismo*, cit. p.68.

fascistas totalitarios, interpretes y fautores del mito de “la revolución continua”, entendida como obra ideológica, política y jurídica de radical transformación del estado, creían que el estado que hasta entonces había sido edificado por el fascismo no fuera el “Estado Nuevo” totalitario, y que pertenecía al partido continuar su revolución hasta el completamiento del edificio. En realidad, el estado integral fascista era una meta ideal más que un efectivo punto de conclusión, un mito que no podía encontrar su plena actuación.

En 1937, con el nuevo rumbo totalitario, y el aumentado poder del PNF, la revista del Duce escribía que el partido “ [...]representa el nuevo estado en potencia, en el sentido que al pertenece custodiar, y realizar concretamente el espíritu de la Revolución de las “Camisas Negras” y dirigir todos los elementos que componen la sociedad nacional hacia el nuevo estado indicado por Mussolini”<sup>246</sup>

En México, el partido no podía reclamar una participación en la etapa revolucionaria, el artificio del adjetivo revolucionario, que el nombre del partido siempre incluyó durante su larga existencia, Partido Nacional Revolucionario(1929), Partido de La Revolución Mexicana (1938)y Partido Revolucionario Institucional (1946), lo legitimó como único instituto-institución depositario de la Revolución y garante de su completa realización. La Revolución, considerada última fase de un proceso comenzado con la Independencia, continuado con la Reforma y culminado en 1910, fue a su vez diferenciada en tres etapas: la política, la constitucional y la constructiva. Concluida la época romántica de la etapa armada con la caída del dictador, y superada la fase constitucional (durante la cual sus principios fueron plasmados en la constitución), se transitaba por la etapa llamada constructiva, que permitía al partido actualizar el proceso revolucionario en la contemporaneidad.<sup>247</sup>

Así que podríamos usar la misma expresión de “revolución permanente” para subrayar el carácter dinámico del régimen en el sentido de un proceso todavía en acto y a obra del partido, pero no en el sentido totalitario de radical transformación del Estado sino en el significado de llevar a cumplimiento las demandas revolucionarias que todavía no habían sido concretizadas.

En efecto, precisamente la contradicción entre ideología revolucionaria e instituciones de partido constituye un nudo al cual todos los regímenes totalitarios no lograron dar solución.

En México se usó el expediente de un partido al mismo tiempo revolucionario e institucional, que resolvió ideológicamente este dilema considerando a la Constitución como la esencia misma de la Revolución: articulando y sobreponiendo de esta forma el camino revolucionario e institucional y, al mismo tiempo, proclamando a la Carta Magna “el mejor programa” del Partido.<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> Cit. in E.Gentile, *La via italiana al totalitarismo*, cit., p.185. Hay que recordar que muchas veces Mussolini usó el concepto de “revolución fascista” en forma instrumental creando expectativas y desilusión entre los jóvenes a los cuales daba de entender que por “revolución” se concebía una transformación permanente de la sociedad donde ellos habían de ser los protagonistas.

<sup>247</sup> Tiziana Bertaccini, *El régimen...op. cit.*, pp.80-81.

<sup>248</sup> Según las justificaciones priístas el nombre del Partido, “revolucionario e institucional”, no contenía ninguna oposición: cualquier partido revolucionario que fuera honesto debía confesar que la Revolución

Otro punto que acomuna las dos experiencias es la fuerte simbiosis entre partido y estado. En el caso italiano, la creación del régimen fascista fue un proceso lento y gradual que ocurrió por medio de dos fenómenos simultáneos y complementares : una “fascistización del estado y una estatización del P.F”. En el estado se transvasaron órganos, entidades colaterales, principios y normas del partido que a su vez conferían al estado el carácter fascista.<sup>249</sup>

Desde una perspectiva jurídica el estado fascista fue totalmente sobre partidario: el P.N.F. a pesar de su rol central en el régimen, mantuvo siempre una posición de subordinación respecto al estado, posición que conservó en sus momentos de máxima expansión. Para los fascistas el estado era el fin supremo, no se trataba de un simple medio, como sí ocurrió en los casos de los nazistas y comunistas. En efecto, el mito dominante de la edificación de un “Estado Nuevo” se mantuvo perenemente vivo, también después de la conquista y de la consolidación del poder.<sup>250</sup>

En el caso italiano un aspecto relevante es la compenetración estado-partido por medio de la arquitectura constitucional, más allá de la persona de Mussolini que en calidad de “Duce del Fascismo y Jefe del Gobierno” era obviamente el principal enlace directo entre las dos instituciones.<sup>251</sup>

A nivel jurídico existía el Gran Consejo que, nacido como órgano supremo del partido, a partir de 1929 adquirió la calidad de órgano constitucional del estado. Con las nuevas reformas, el Secretario del PNF, nombrado por decreto real y sobre propuesta del jefe del gobierno, funcionó a todos los efectos como enlazamiento entre partido y estado. Las nuevas disposiciones subordinaban el partido al estado, al centro y a la periferia: los secretarios federales eran nombrados por decreto del jefe del gobierno y el estatuto del PNF, presentado por el jefe del gobierno, tenía que ser aprobado por decreto real.<sup>252</sup>

De tal forma se logró introducir y encuadrar el partido en los órganos del estado.<sup>253</sup> El secretario del partido, era al mismo tiempo miembro de la Comisión Suprema de

---

hecha gobierno se podía dar solo por la vía institucional y legal. “Reyes Héroles fija línea ideológica, estratégica y táctica de nuestro partido”, en *la República*, n.339, noviembre de 1972, p. 6.

<sup>249</sup> E.Gentile, *Storia e interpretazione...*, cit., p.173.

<sup>250</sup> *Ibidem*, p.154-158.

<sup>251</sup> La cuestión de la revolución constitucional es de importancia fundamental para entender el régimen y la posición del PNF. Por muchos años los juristas han negado la existencia de una constitución fascista, sustentando la continuidad del Estatuto Albertino. Una posición contraria y novedosa la encontramos en el estudio de Paolo Pombeni, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Il Mulino, Bologna, 1984. El estudio de Pombeni se centra en la posición constitucional del PNF y en la amplia redistribución de los poderes que configuran el régimen como totalitario. Según esta visión, el partido había formulado las instancias sobre las cuales luego se legisló para concentrar el poder, como demostraría la constitucionalización del Gran Consejo, de derivación estrictamente partidaria. Según Pombeni, otros señales, como la leva fascista, la obligación inscripción al partido para entrar en la administración pública, etc., indicarían el marcado cambio de universo constitucional sin raíces comunes con las constituciones liberales. Desafortunadamente esta interpretación de forma-partido” del fascismo, no ha despertado la atención de los historiadores.

<sup>252</sup> Alberto Aquarone, op.cit. p. 171

<sup>253</sup> Según la interpretación de E.Gentile, que revalorizó la centralidad del rol del PNF, la constitucionalización del Gran Consejo (antes sólo órgano del Partido), ocurrida con la Ley de 1929,

Defensa, del Consejo Superior de la Educación Nacional de las Corporaciones y del Comité Central Corporativo.<sup>254</sup> A partir de 1938, con el la aceleración del rumbo totalitario, asumió también la función de secretario de estado en el Consejo de los Ministros, y en este mismo año el estatuto designó oficialmente el PNF como “partido único del Régimen” con personalidad jurídica.<sup>255</sup>

Por último, en 1939 el fascismo dio el golpe final a lo que quedaba del estado parlamentario y reforzó la compenetración del partido en el estado suprimiendo la Camera de los Diputados e instituyendo la Camera de los Fascios y de las Corporaciones, formada por los componentes del Consejo Nacional del PNF y del Consejo Nacional de las Corporaciones.

A pesar de todo esto, El PNF no fue una institución que contribuía a elaborar la “voluntad política” del estado sino un instrumento para actuar esta voluntad que residía en el Duce: “El partido era el sistema nervioso a través del cual la voluntad política del duce” penetraba y movía el cuerpo de la nación.”<sup>256</sup> Esto no impidió al PNF ejercer un papel activo, con poderes efectivos en la vida del régimen donde sus tareas ejecutivas revestían una importancia política enorme tanto para el futuro del fascismo como por la presencia activa del partido en la vida pública.<sup>257</sup>

Como sucedió en otras dictaduras totalitarias entre estado y partido existió la tensión y el conflicto. El estado fascista no fue una maquinaria burocráticamente perfecta, al contrario, muchas interpretaciones subrayan su característica de “estado dual”: las partes centraban en conflicto continuamente en una sorda lucha entre partido y las otras instituciones (gobierno, policía, ejército).<sup>258</sup> Más allá de la subordinación del partido al estado existió un continuo, si bien subterráneo, laborío anti-estadal del PNF al fin de contrastar el poder de un estado considerado una híbrida construcción de viejo y de nuevo, y no completamente “fascistizado”. En otras palabras, los propósitos totalitarios del partido se extendían también al estado, al cual el partido se sometía en espera de recoger la herencia del Duce: el futuro jefe del régimen habría podido surgir solo entre las filas del partido.<sup>259</sup>

A lo largo de los años, los secretarios del PNF actuaron una táctica de infiltración o anexión hacia las organizaciones del fascismo que aún se quedaban afuera de la órbita

---

actuaba la soldadura entre partido y Estado sin que esto significara relegar el PNF a un papel de total subordinación al Estado, como la historiografía tradicional había afirmado.

<sup>254</sup> El Secretario del PNF asumió un rol de primer plano al principio del 1925, después de la crisis de Matteotti, cuando ocupó el cargo Roberto Farinacci. Antes de esta fecha había una dirección colegial.

<sup>255</sup> Además era miembro del Consejo Nacional de las Corporaciones, del Comité Corporativo Central, etc....Ver Dante Lee Gelmino, *Il partito fascista italiano al potere:uno studio sul governo totalitario*, Mulino, Bologna, 2007,p. 97. Primera edición: *The Italian Fascist Party in Power.A study in Totalitarianism*, Univ.of Minnesota Press, Minneapolis, 1959.

<sup>256</sup> E.Gentile, *Storia e interpretazione...*, cit., p.164.

<sup>257</sup> En sentido jurídico el partido era subordinado al estado, pero los fascistas totalitarios siguieron defendiendo la superioridad política del PNF en cuanto único depositario de la idea revolucionaria y reivindicaban el derecho de ser órgano vital del fascismo, sobre todo en relación al delicado tema de la sucesión de Mussolini.

<sup>258</sup> D.L.Gelmino, *op.cit.*, p.159.

<sup>259</sup> E.Gentile, *Storia e interpretazione...*, cit. p.158 y p.189.

del partido. Para los años treinta los representantes del PNF habían logrado estar en todas partes: desde los órganos centrales del Estado a los órganos provinciales, desde el Consejo superior de la Escuela a la sanidad. En este sentido el PNF llevaba el bacilo de la burocratización totalitaria y había logrado aumentar su poder de injerencia y prevaricación hacia el estado.<sup>260</sup>

Si la subordinación del partido al estado no eliminó los conflictos entre representantes del partido y representantes del estado, las relaciones entre estado y partido se presentaban aún más tensas a nivel provincial, donde la fuente primaria de los conflictos eran las relaciones entre secretarios federales (o sea de las provincias) y prefectos.

El P.N.F. había desarrollado una estructura jerárquica capilar basada en un principio de organización territorial que se ramificaba de forma piramidal en todo el territorio nacional: Federaciones Provinciales y Fascios locales, a su vez organizados en unidades más pequeñas: sub - secciones, círculos de barrio, barrios, sectores, núcleos sino a llegar a la unidad más chica llamada sección, algo que se asemejaba a las células del partido comunista pero organizadas sobre base geografía y no de estatus económico.<sup>261</sup>

A cada nivel del aparato había un solo funcionario responsable y según el principio jerárquico los *fascios* locales y provinciales no podían elegir sus secretarios que eran nombrados por el secretario nacional con la aprobación del Gran Consejo.<sup>262</sup>

En los primeros años de gobierno fascista hubo una prevaricación continua de los *ras* locales sobre los prefectos. A pesar de las claras disposiciones de Mussolini establecidas en una circular de 1927 que precisaba la superioridad del prefecto como suprema autoridad de la provincia, al cual el secretario federal del partido debía “respecto y obediencia”, los casos de conflictos siguieron dándose con frecuencia. Un intento de prevenirlos fue el alejar los prefectos más odiados por los fascistas con el nombramiento de “prefectos políticos”, o sea de proveniencia del partido. Si bien para el 1941 los prefectos fascistas fueran la mayoría, 40 sobre 35, los contrastes no disminuyeron y la relaciones entre prefectos y federales se mantuvieron siempre en un precario equilibrio que dependía de las relaciones personales o de la fuerza de personalidad de cada uno. De hecho la subordinación del secretario federal al prefecto nunca fue acogida en ningún de los estatuto del partido y jamás fue codificada en una forma de subordinación jerárquica. El secretario federal dependía directamente del secretario del partido, tenía en la provincia funciones similares a las que el secretario nacional del PNF desarrollaba en ámbito nacional: controlaba las organizaciones del régimen y el otorgamiento a los fascistas de los cargos en la provincia, mantenía el enlace con los órganos periféricos del estado y vigilaba las asociaciones sindicales. En contra de las disposiciones del federal no había

---

<sup>260</sup> E.Gentile, *La via italiana...*, cit. p.184.

<sup>261</sup> D.L.Gelmino, *op.cit.*, p.90.

<sup>262</sup> Recién llegado al poder el Partido Fascista empezó a ejercer una vigilancia sobre los gobiernos de las provincias, por medio de secretarios subordinados al partido. *Ibidem*, p.178.

Entonces se daba un conflicto entre las autoridades gubernamentales y las del partido que creaba caos y confusión, como ocurrió entre 1923 y 1927 entre el prefecto, autoridad local nombrada por el gobierno y el secretario provincial seleccionado por el partido.

posibilidad de recurso al prefecto, el cual no podía anular o modificar las decisiones del federal. La ambigüedad del dualismo nunca fue resuelta.

En México también se dio una conmixión entre estado y partido por medio de un proceso lento y gradual que no superó nunca los límites formales de las instituciones liberales: el partido no fue jurídicamente enmarcado en los órganos de estado, y nunca existió un enlace directo a nivel constitucional entre estado y partido. No hubo un órgano comparable al Gran Consejo y si bien el Presidente de la República fuera considerado el jefe supremo del partido existían un presidente y un secretario del partido, formalmente elegidos según los estatutos, que no recubrían al mismo tiempo puestos en el gobierno. El partido seguía los lineamientos del presidente en turno pero emanaba de manera autónoma sus propios documentos internos. Mantenía así la apariencia de que el presidente no fuera su jefe nato, o ex officio, y que su vida estaba regulada por sus propios órganos de gobierno: asambleas nacionales, consejo nacional, comité ejecutivo nacional, etc.<sup>263</sup> El cargo de presidente del partido era electivo pero se renovaba cada sexenio con lo del ejecutivo federal, de manera que en la práctica cada Presidente de República nombraba un presidente del partido su incondicional.

No se trató de la creación oficial y jurídica de un sistema a partido único, de hecho sería más correcto usar la definición de partido hegemónico, pero el partido se consolidó como una estructura de apoyo al gobierno y para fortalecer al aparato estatal. En este sentido se puede hablar de un instrumento de actuación del ejecutivo, aunque no se trató, como en el caso del duce, del poder y del culto a la persona, sino a la investidura, a la carga institucional, respetando así un principio de legalidad en las sucesiones regulares por medio de elecciones sexenales.

En México es más correcto hablar de poderes meta constitucionales del Presidente en un sistema de presidencialismo fuerte con un gobierno unificado gracias a la existencia de un partido hegemónico que controlaba también todo el Congreso, y el Poder Judicial.<sup>264</sup>

Al contrario del régimen fascista, donde el problema de la sucesión de Mussolini se quedó irresuelta, hasta el punto que se prohibió enfrentar el tema, el PRI fue una ingeniosa estructura electoral que resolvió de manera eficaz el problema de la sucesión de todas las cargas electivas y supo crear una nueva clase dirigente, hecho que le permitió proyectarse en el futuro.

Durante las décadas 50 y 60, época dorada del partido, la carrera partidista era el camino obligado de acceso al poder.<sup>265</sup> Todos los presidentes habían previamente ocupado cargos de releve en los puestos de elección popular, y la carrera política de los

---

<sup>263</sup> Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1979, p. 55. Del mismo autor : *El estilo personal de gobernar*, Cuadernos, Joaquín Mortiz, México, 1979.

<sup>264</sup> Para una síntesis del debate sobre el presidencialismo que supera el lugar común del Ejecutivo como una entidad omnipotente, ver José Antonio Crespo, *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, Cuadernos de Metapolítica, 2006. Y Juan Espíndola Mata, *El hombre que lo podía todo, todo, todo (ensayo sobre el mito presidencial en México)*, México, El Colegio de México, 1994.

<sup>265</sup> Para la carrera política de los gobernantes consultar Roderic Camp: *La formación de un gobernante*, México, FCE, 1982 ; *Los líderes políticos de México, su educación y reclutamiento*, México, FCE, 1983; y *Biografías de Políticos Mexicanos, 1935-1981*, México, FCE, 1992.

legisladores,<sup>266</sup> gracias también del principio de no-reelección, dependía esencialmente de la dirigencia partidista: los legisladores que se habían distinguidos por su lealtad al partido y al Presidente al termine del mandato pasaban a cubrir un cargo en el senado y luego uno como gobernadores en sus estados o en un puesto administrativo importante.

Aquí no se puede hablar de una tensión estado-partido en el sentido de una voluntad de predominio del partido sobre el estado. Había por parte del partido una abierta aceptación de ser una organización al mando del Presidente en turno y no hubo una estructural tensión entre representantes de estado y del partido. Todos los gobernantes, desde el Presidente de la República hasta el último munícipe habían sido postulado por el PRI, esto no excluía la dimensión del conflicto, especialmente para la repartición de los cargos de elección popular, pero esta lucha en lugar de darse al exterior del PRI era toda interna: allí se solucionaban los conflictos, gracias a un complejo sistema de negociaciones y a una fuerte disciplina interna que al final beneficiaba a todos con el conseguimiento de cargos políticos. El tema de la disciplina fue muy importante adentro del PRI, si bien no se aplicaron sanciones ni expulsiones, sencillamente quien no la respetaba caía en el olvido, cosa que significaba la muerte política. El PRI funcionó así como un gran armonizador de intereses y logró proporcionar estabilidad al país durante varias décadas.

Contrariamente a la imagen perpetuada a lo largo de muchos años, estudios recientes muestran como el sistema no funcionaba gracias al poder univoco del Presidente de la República, si bien mantenía la función de arbitro *super partes* y pronunciaba “la última palabra”, sino se trataba de un sistema más complejo de concertación que involucraba una pluralidad de actores: secretario de gobernación, presidente del PRI, gobernadores, y que se reproducía gracias a la estructura del partido.<sup>267</sup>

La visión tradicional que se ha reproducido del Partido Revolucionario ha sido de un gran partido de masas organizado en sectores. Se trata de una visión parcial, al contrario se ha concedido poca atención a la estructura directa, o territorial que, paralelamente a la estructura sectorial, se desarrolló a partir de la década de los años cuarenta. La estructura territorial fue, como en el caso del P.N.F., una estructura piramidal, jerárquica y centralizada. Se extendía capilarmente en todo el territorio nacional por medio de comités: a nivel federal el comité ejecutivo central, a nivel estatal los comités estatales, a nivel municipal los comités municipales, y muy importantes los comités seccionales que llegaban hasta el barrio. Esta estructura partidista corría paralelamente a la estructura de los organismos electorales establecida con las Leyes de 1946 y de 1951, bajo el control de Gobernación, lo que permitía al PRI cubrir todo el territorio nacional.<sup>268</sup>

Durante la época de oro del partido el momento crucial del funcionamiento del sistema político era la elección, o mejor dicho la selección, de los candidatos internos al PRI cuando, a pesar de los sistemas impositivos se desataba una fuerte competición entre

---

<sup>266</sup> Sobre las relaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo ver Casar, María Amparo, “Las relaciones entre poder Ejecutivo y el Legislativo”, en *Política y Gobierno*, vol. VI., primer semestre de 1999.

<sup>267</sup> Para los procesos internos al PRI de selección de los candidatos a puestos de elección popular, ver T. Bertaccini, *op. cit.* pp.111-209.

<sup>268</sup> *Ibidem*, pp.195-209.

los aspirantes. En los hechos la disputa interna sustituía una real competencia electoral externa, en las elecciones constitucionales, existente solo formalmente.<sup>269</sup>

No existía una fórmula universalmente válida, un estándar fijo: existían normas estatutarias del partido que daban un marco institucional al interior del cual había una gran flexibilidad que permitía prácticas personalistas y adaptarse a las diferentes realidades territoriales, misma que ha permitido al partido mantenerse en el poder.

Por lo regular los gobernadores estaban rígidamente controlados por el centro, nombrados después de un juego de consultaciones, por el Presidente de la República.

En realidad, la tensión entre centro y periferias se resolvía gracias a una injerencia solo parcial de la federación en los estados, en cuanto se dejaba autonomía a los ejecutivos estatales en su territorio, donde en los hechos decidían quien iba a ocupar los cargos de presidentes municipales y de diputados estatales. Esto fue posible gracias a la intromisión a nivel estatal y municipal de los gobernadores en los comités estatales y municipales del PRI, donde los ejecutivos estatales nombraban personas a ellos cercanas, muchas veces familiares o parientes, favorecidos por la dependencia económica del partido al cual concedían financiamientos vitales por su sobrevivencia. Así que en lugar de darse una oposición frontal entre cargas gubernativas y de partido había una superposición de las llamadas “maquinaria oficial” y “maquinaria política”, donde todos pertenecían al PRI. De tal forma que el entero sistema, tanto a nivel federal que local, se basaba en un equilibrio de conciliación de fuerzas presentes en el territorio.<sup>270</sup> La importancia de este aspecto ha sido reconfirmada después de la alternancia del 2000 cuando el partido, ya sin la “cabeza” presidencial ha sobrevivido en los estados gracias a los gobernadores que poco a poco se han ido reorganizado, desde la periferia, y han estipulado pactos regionales para volver a encontrar la unidad que ha permitido al PRI volver en el poder.

En aquel entonces de toda forma existían conflictos y protestas, en época electoral y también no electoral, para enfrentarlos el PRI había desarrollado un eficaz sistema de delegados que venían enviados desde el centro hacia la periferia, desde la federación hacia los estados y desde el estado hacia los municipios. Si se trataba de un municipio estratégicamente importante el delegado era enviado directamente desde la federación hacia el municipio, con la tarea de encontrar una mediación y solucionar así las controversias.

Por último, pero no da último, se trató de dos grandes partidos de masas. El fascismo y el priísmo fueron un fenómeno nuevo, germinados por los conflictos inherentes a la modernidad, y buscaron una solución inédita al problema de participación política de las masas en una época de rápidas transformaciones sociales.

El Partido Nacional Fascista mantuvo dos formas organizativas: “el aparato”, cuerpo elitista-jerárquico corazón de la estructura, y el “partido ampliado” que por medio de departamentos reagrupaba las asociaciones de funcionarios gubernativos, maestros, milicia, y grupos juveniles.

Organizar las masas fue el principal objetivo de la política fascista, el mito y la organización debían promover simultáneamente el proceso de integración en el estado

---

<sup>269</sup> *Ibidem*.

<sup>270</sup> Es importante no olvidarse de la diferencia entre la cultura política nacional y la local, como nos sugiere un artículo de Alan Knight, “México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana”, en *Política y Gobierno*, n.1, 1996.

para transformar la “amorfa población” en el “organismo del pueblo”. El P.N.F. fue el “Gran Pedagogo” que tenía que educar y formar la conciencia de las masas, para llegar a plasmar una colectividad de ciudadanos que participaran a la vida del Estado no como individuos autónomos sino como milites disciplinados y obedientes. La realización del mito del “hombre nuevo” significaba la realización del ideal del “ciudadano soldado”, despojado de su propia individualidad y enteramente absorbido en la comunidad totalitaria.<sup>271</sup> La política de masa del Partido Fascista perseguía el objetivo de fascistizar los italianos<sup>272</sup> para formar una comunidad política ideológicamente y étnicamente homogénea. Por medio de ritos, mitos y símbolos creía posible involucrar el individuo y la colectividad en el “cuerpo político” de la nación, así que el aspecto coreográfico, litúrgico y lúdico del partido absorbían gran parte de su actividad: “las adunadas del pueblo, el sport y el teatro de masas, la muchedumbre en el estadio, el canto coral,” permitiendo politizar la sociedad civil y una movilización permanente gracias a la organización capilar que había desarrollado sobre el territorio.<sup>273</sup>

Se calcula que en 1939 sobre una población de 43 millones y 733 mil habitantes fueran 21 millones e 606.468 los italianos que adherían, individualmente o por medio de grupos y asociaciones, al PNF.<sup>274</sup>

El partido mexicano empezó una ampliación de su base social durante el sexenio cardenista (1934-1940) emprendiendo una colosal tarea de organización de las masas populares que fueron reagrupadas a su interior por medio de cuatro sectores (campesino, obrero, popular y militar-este último desapareció pronto, en 1940) con el cual se reforzaba el aparato estatal y se establecía el control sobre las organizaciones sindicales y la burocracia. Luego, en 1943, con el nacimiento de la CNOP, que reunía la denominada clase media, las redes del partido se extendieron para abarcar enteramente el mundo urbano: vendedores ambulantes, habitantes de las colonias populares, taxistas, y todos los “no asalariados” fueron corporativizados junto a profesionistas, pequeños propietarios, burócratas, etc.<sup>275</sup>

El PRI mantuvo siempre dos estructuras. Me parece que a diferencia del P.N.F., la estructura de “aparato” y la de “partido ampliado”, *ceteris paribus* los comités y los sectores, se compenetraron más en el intento, no logrado, de dar una efectiva, participación política a las masas por medio del partido: o sea adentro de la estructura de los comité (aparato) estaba incluida la representación de los sectores.

Con la evolución del partido el papel “electoral” de los sectores se restringió proporcionando tan solo el “apoyo a posteriori” a un candidato, si bien la representación

---

<sup>271</sup> E.Gentile, *La via italiana...*, cit., pp.142-143.

<sup>272</sup> Un aspecto poco explorado es la historia social del fascismo, señalamos el trabajo de Patrizia Dogliani, *Il fascismo degli italiani, una storia sociale*, UTET, 2008. El problema central de este estudio es cuanto el régimen fascista influyó en el desarrollo social, en las costumbres y en las mentalidades de los italianos y la herencia que dejó en la siguiente época Republicana.

<sup>273</sup> E.Gentile, *Storia e interpretazione*, p.190.

<sup>274</sup> Los “Fascios” contaban 2.633.515 hombres y 774.181 mujeres; 7.891.547 niños y jóvenes pertenecían a la Juventud italiana del “Littorio” y 105.883 eran los estudiantes pertenecientes a los Grupos universitarios fascistas, o sea 11 millones y 405.125 personas. A ellos se agregaban los pertenecientes a asociaciones y organizaciones de los empleados estatales. Ver Patricia Dogliani, *op.cit.*, p. 62.

<sup>275</sup> Sobre el nacimiento, desarrollo y funcionamiento de la CNOP, ver Tiziana Bertaccini, *El régimen...op.cit.*

sectorial mantuvo un peso un poco más relevante en la repartición de los cargos en el legislativo. Al contrario, los sectores conservaron importancia fundamental en efectuar el empadronamiento, movilizar las masas en apoyo al régimen y otorgar la legitimidad “revolucionaria” al Partido mediante la identificación directa con el pueblo.

En último, si bien en México no podemos hablar de una verdadera religión política como en el caso del P.N.F., y no hubo ninguna veleidad de forjar un “hombre nuevo”, y menos un ciudadano soldado, sin embargo el partido revolucionario compartió la tendencia de la época a la sacralización de la política revelada por una política de masa que también se sustentaba en ritos y símbolos y en un aspecto coreográfico y lúdico con el cual se politicizaba y movilizaba la sociedad civil. Además de las celebraciones de los eventos cívicos que emulaban a los héroes de bronce nacionales, el PRI juzgaba muy importante su labor cultural y aspiraba a volverse un factor determinante en la transformación social y cultural del país.<sup>276</sup>

La difusión cultural era el medio para cumplir la misión del partido con el respaldo y la organización de actos deportivos, funciones teatrales, representaciones artísticas y actos conmemorativos (como la celebración de fiestas históricas, acontecimientos notables y personajes simbólicos de la revolución.) Las labores electorales y de organización del partido, como la instalación de comité seccionales y la victoria de los candidatos, se transformaban así en un ritual de fiesta popular: festival taurinos, artísticos o deportivos en homenaje a la bandera y banquetes donde no podían faltar los mariachis. Además, con el desarrollo de los medios de comunicación se fueron conformando “héroes populares” modernos, del cine, de la arena, del deporte que comparecían en las ceremonias del partido y en apoyo a los candidatos presidenciales, que desempeñaron la función de símbolos y vehículo de la identidad nacional, de formación de consenso y de “mexicanización de los mexicanos”.<sup>277</sup>

En fin, la comparación nos lleva a subrayar diferencias y similitudes de dos experiencias occidentales que hunden sus raíces en un *background* común, el advenimiento de la sociedad de masa, el desorden político social, los poderes regionales, la transición a la modernidad, recorriendo un camino por ciertos aspectos paralelo pero al mismo tiempo inverso, desde las instituciones al poder de un hombre y desde poder de un hombre a las instituciones, forjando un tipo nuevo de partido que ha tramitado un específico camino a la democracia en un puente entre pasado y presente que en el caso italiano quedó como experiencia concluida en el siglo XX y en el caso mexicano ha marcado una continuidad, adentro de la ruptura, con el presente del siglo XXI.

---

<sup>276</sup> T.Bertaccini, “Régimen y cultura urbana en México (1940-1968)”, en *Africana-Rivista di Studi Extraeuropei*, Pisa, n.VIII, 2002, pp.53-58.

<sup>277</sup> T.Bertaccini, *Ficción y realidad del héroe popular*, CONACULTA-Univ. Iberoamericana, México, 2001.

## Bibliografía mínima

### Partido Fascista

- ACQUARONE ALBERTO, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 2001.
- DEL BOCA A., Legnani M., Rossi M.G., *Il regime fascista storia e storiografia*, Bari, Laterza, 1995.
- DOGLIANI PATRIZIA, *Il fascismo degli italiani, una storia sociale*, Torino, Torino, UTET, 2008.
- GENTILE EMILIO, *Storia del Partito Nazionale Fascista, 1919-1922. Movimento e milizia*, Bari, Laterza, 1989.
- , *Storia e interpretazione del fascismo*, Bari, Laterza, 2002.
- , *La via italiana al totalitarismo*, Roma, Carocci, 2001.
- GELMINO DANTE LEE, *Il partito fascista italiano al potere: studio sul governo totalitario*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- KERSHAW IAN, LEWIN MOSHE, *Stalinism and Nazim: Dictatorship in Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- POMBENI PAOLO, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- TRANFAGLIA NICOLA, *Fascismo e modernizzazione in Europa*, Torino, Bollati Boringhieri, 2001.

### Partido Revolucionario Institucional

- BERTACCINI TIZIANA, J.ALBERTO AGUILAR IÑARRITU, *La transformación del PRI: de la oposición a la reconquista del poder*, Fundación Colosio, Ciudad de México, 2015.
- BERTACCINI TIZIANA, *El régimen priísta frente a las clases medias (1943-1964)*, México, CONACULTA, 2009.
- , *Ficción y Realidad del Héroe Popular*, México, CONACULTA-Universidad Iberoamericana, 2001.
- CASAR MARIA AMPARO, “Las relaciones entre poder Ejecutivo y el Legislativo”, en *Política y Gobierno*, vol.VI, primer semestre de 1999.
- CONDES LARA ENRIQUE, *Represión y rebelión en México (1959-1985)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- CORDOVA ARNALDO, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Era, 1973
- , *La Revolución en crisis. La aventura del maximato*, México, Cal y Arena, 1995.
- CRESPO JOSÈ A., *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, Cuadernos de Metapolítica, 2006
- ESPÍNDOLA MATA JUAN, *El hombre que lo podía todo, todo, todo*, México, El Colegio de México, 1994.
- GARRIDO LUIS J., *El partido de la revolución institucionalizada, la formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1982.

-GONZÁLEZ CAMPEÁN M., Lomelí L., *El partido de la revolución institución y conflicto*, México, FCE, 2001.

-HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ ROGELIO, “Los gobernadores y el federalismo. La descentralización del poder”, en *Una historia contemporánea de México*, México, El Colegio de México, Océano, 2009, pp. 195-217

*Historia Documental del Partido Revolucionario Institucional*, México, ICAP-PRI, 10 vol.,1982.

-KNIGHT ALAN, “México Bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana”, en *Política y Gobierno*, n.1, 1996.

-MEDINA PEÑA LUIS, *Hacia el nuevo Estado, México (1920-1994)*, Méico, F.C.E.,1994.

-REVELES VÁZQUEZ FRANCISCO (coord.), *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*, México, UNAM\_Gernika, 2003.

-VILLEGAS COSÍO, *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz,1979.

-----, *El estilo personal de gobernar*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1979.

## LA POÉTICA DIFUSA DE LAS IMÁGENES PERIFÉRICAS DIFFUSE POETIC OF THE PERIPHERAL IMAGES.

*CRISTOS DEL MAÍZ EN GRANADA (ESPAÑA)*  
*CHRISTS OF CORN STALK IN GRANADA (SPAIN)*

Joaquín Sánchez-Ruiz y Jorge Durán Suárez<sup>278</sup>

### RESUMEN

Diseminados por la geografía española, existen obras mexicanas coloniales, realizadas con una técnica y estética que los hacen extraños a nuestra sensibilidad peninsular. Son los Cristos tarascos, modelados a base de su grano sagrado y cuya técnica se remonta antes de la Conquista de Michoacán. Por ser obras de arte popular y anónimo, por su relativo valor estético y por la escasa información, pasan normalmente desapercibidos.

Este artículo quiere poner en valor el notable interés antropológico y cultural de estas obras de arte que superaron el tiempo y el espacio y cruzaron ultramar. Analizamos en concreto 5 Cristos de caña de la provincia de Granada, en España. Estas esculturas encierran saberes ancestrales. En ellos podemos observar un estadio del alma en lucha consigo misma y con el tiempo que les tocó vivir. Han de ser descubiertos en toda su profundidad y mantenidos en el estado de conservación que merecen, como un bien cultural raro y escaso.

### ABSTRACT

Scattered across the spanish countryside, are Mexican colonial works which are made with a technique and aesthetics which make them peculiar to the taste we have on the peninsula. They are the tarascan Christs, modeled with their sacred grain and whose technique dates back to before the conquest of Michoacán. Because of being folk art and anonymous artwork, because of its relative aesthetic value, and because of the scarce the information, they often go unnoticed.

This article wants to highlight the remarkable cultural and anthropological interest in these pieces of art that exceeded time and space and crossed overseas. We specifically analyze five pieces of corn stalk christs in the province of Granada, in Spain. These sculptures contain ancestral knowledge, in them we can see a state of the soul fighting with itself and with the time that it had to live. They had to be discovered in all their magnitude and conserved in the condition they deserve, as a rare and scarce cultural good.

**KEYWORDS:** The Tarascan, Corn Stalk Christ Figures, pre-Columbian sculptural technique, folk art.

**PALABRAS CLAVE:** Pueblo tarasco, Cristos de caña, técnica escultórica precolombina, arte popular.

---

<sup>278</sup> Recibido el 25-10-2016 y aprobado el 14-12-2016

\* \* \*

- 1.- Para comenzar.
- 2.- Hacer hablar a las cosas mudas.
- 3.- Dioses muebles de la guerra.
- 4.- Materiales, técnicas y sensibilidades distintas.
- 5.- Las imágenes *periféricas*.
- 6.- Las piezas granadinas.
- 7.- Discusión.
- 8.- Conclusiones.
- 9.- Bibliografía consultada.

### **I.- Para comenzar<sup>279</sup>**

Andando el año 1989<sup>280</sup> iniciamos nuestras investigaciones en torno a un Cristo modelado en una extraña técnica mesoamericana precolombina, muy liviano, que salía en procesión en la semana santa cordobesa. A partir de nuestra tesis, defendida en 1993, se restauraron varias obras en dicha técnica, a la sazón, la llamada técnica de la caña de maíz. Apenas nos dio tiempo a dejar esta línea argumental, cuando se realizó en Córdoba una cuidada exposición de varios Cristos así modelados y un monumental catálogo auspiciado por la Caja de Ahorros *Cajasur*<sup>281</sup> (García Abásolo 2001). Tampoco dejaban de salir piezas en diversos lugares, como Estados Unidos o México, donde nos desplazamos en su día, llamados por otras investigaciones.

En todos los casos, lo más llamativo del tema que presentamos es la persistencia en ignorar el valor que contienen unas obras (estilísticamente poco relevantes), unido a un halo de misterio, por tan particular técnica. Así que volvemos de nuevo al asunto, más de un cuarto de siglo después, aliados con la perspectiva que ofrece el tiempo y la experiencia, para dar cuenta de algunos Cristos que, sin buscarlos, han salido al paso en nuestra estancia en Granada. Esperamos que este pequeño retablo de cosas sabidas nos aproxime de forma más certera a las obras que aquí presentamos.

---

<sup>279</sup> Agradecimientos a D. Antonio Muñoz Osorio, Director de Patrimonio de la Diócesis de Granada (España)

<sup>280</sup> Sánchez-Ruiz, J. *Los nuevos dioses del maíz*. Tesis doctoral, 1998, Universidad de Granada.

<sup>281</sup> García Abásolo, A. *Imaginería indígena mexicana. Una catequesis en caña*. Córdoba, Cajasur Publicaciones, 2001.

## II.- Hacer hablar a las cosas mudas

Ésta puede ser la crónica de las esculturas de unos nuevos dioses, blancos y barbados, aprovechando los despojos de los antiguos. Cada pueblo piensa que su mundo está más cerca de la divinidad y que dios se encarna en las formas que cada uno de ellos modele. Para los tarascos, el pueblo que nos ocupa, la dramática pérdida de referencias a partir de la Conquista y el conocimiento por la fuerza de la existencia de otras culturas acabarán teniendo consecuencias visibles en su arte. En nuestra investigación no han existido pruebas documentales relevantes y se impone desde el principio interrogar a las obras, tal vez como conjeturas. Lucien Febvre<sup>282</sup> señala al respecto: *Una gran parte, la más apasionante de nuestro trabajo (...) consiste en el esfuerzo constante para hacer hablar a las cosas mudas, hacerlas decir lo que no dicen solas acerca de los hombres, de las sociedades que las produjeron.*

El pueblo tarasco, coetáneo y rival del mexica, empleó la médula de la caña del venerado maíz para sus dioses muebles de la guerra, con cuya técnica se moldearían Cristos. La escultura precolombina empleaba libérrimamente distintos materiales vegetales, completamente desconocidos para los europeos; obras que por su misma naturaleza perecedera no han sobrevivido, toda vez que se comían, se quemaban o, a la llegada española, se enterraron y se pudrieron en secreto. No obstante, en el aprendizaje de los modelos cristianos, se promocionaron oficios, que supuso la salvación de expresiones tan genuinamente americanas como la plumaria, el maque o esta técnica de la caña de maíz.

Los españoles en la conquista espiritual llevaron a Cristo, concebido a su imagen y semejanza, lo mostraron a los indios y les permitieron reproducirlo, muerto en una crucifixión que ignoraban. Éste fue impuesto unilateralmente y sin posibilidad de sincretismo o competencia por parte de los ídolos autóctonos. Por ello, el tarasco hubo de reinventar nuevas perspectivas. Las obras de caña retienen dentro de sí información extra-artística y desajustes de comprensión al modelo hispano, a poco que no los tachemos carentes de interés estético. Son saberes ancestrales, verdaderos *fósiles artísticos*, que lograron pervivir durante un cierto tiempo en la etapa colonial.

El tornaviaje a la península es el ejemplo idóneo sobre el juego de espejos en las relaciones entre culturas. En vez de incienso se quemaría copal; también el maíz, de una significación tan profunda como para nosotros el pan, se hizo cuerpo de Cristo y su figura fue amasada con él. Tanto a través de la técnica, como por el estilo, exótico y arcaizante, el indio nos ofrece un momento singular en la Historia del Arte. Los Cristos de caña se resisten a quedar sujetos a una crítica superficial o desconocedora. Las figuras provincianas y periféricas que aquí presentamos transpiran el convulso entorno que les dio forma.

## III.- Dioses muebles de la guerra

De las fuentes españolas, la primera y más importante crónica, la *Relación de Michoacán*, se escribió tras dos décadas de desorganización tarasca. Entorno al 1540, fray Jerónimo de Alcalá transcribió la información de un indio principal, don Pedro Panza, que sobrevivió a la Conquista. Los tarascos fueron belicosos hasta el punto de no ser

---

<sup>282</sup> En Reyes Valerio, C. *Arte indocristiano. Escultura del S.XVI en México*. SEP. INAH. México, 1978, pág. 168.

sometidos a los mexicas<sup>283</sup>. Antes de partir al combate daban curso a un ritual establecido, haciendo ofrendas y sacando en procesión a sus dioses, para que les fueran favorables. Entraban secretamente en los pueblos y depositaban como maleficio flechas ensangrentadas, plumas, etc. Solo entonces entrarían los escuadrones para capturar enemigos. A la vuelta colocaban sus dioses muebles en la entrada del pueblo y agasajaban a las víctimas antes de inmolarlas.

Las divinidades locales tarascas eran muy numerosas, de donde resulta difícil una clasificación teogónica. Por las noticias que ofrece la Relación de Michoacán, en no pocas de las festividades religiosas los ídolos que se desplazaban a hombros de los oficiantes<sup>284</sup>. Aquéllas estaban vivas, es decir, las esculturas eran el propio dios y los sacerdotes se ataviaban para llevarlos a cuestras. La Relación de Michoacán<sup>285</sup> describe la arenga de un sacerdote, que indica: *Esto es lo que le dijeron a nuestro dios Curicaveri cuando lo engendraron: que vaya con sus capitanías en orden, de día y que vaya en medio nuestra diosa Xaratanga. Más adelante se lee: Y poníanse dos procesiones, de una parte y de otra, y ponían sus celadas cada seis escuadrones, con sus dioses y banderas.*

Tras la conquista de Michoacán los tarascos apoyaron en otras batallas a los españoles, portando estas figuras y sacrificando a los vencidos, *lo que los españoles no osaron estorbar*<sup>286</sup>. Ni que decir, que los sacrificios humanos fueron percibidos por los españoles como una crueldad demoníaca, que necesitaba extirparse. Los terribles dioses de la guerra se transformarían, pasado el tiempo, en Santiago Matamoros. Pero aún estaban lejos de saberlo.

#### IV.- Materiales, técnicas y sensibilidades distintas

La definición de “nuevo mundo” no es un mero cliché lingüístico: el arte americano empleó materiales, técnicas y produjo elementos simbólicos nunca vistos en Occidente. Contaban para ello con maravillosos recursos que les brindaba la naturaleza. En la región tarasca, el arte menudo lo desarrollaron espléndidamente. Es genuinamente tarasca la técnica del *maque*, un esmalte impermeabilizante. La plumaria era muy apreciada y con los colores de las plumas confeccionaban cuadros. Según fray Matías de Escobar<sup>287</sup> para trabajos tridimensionales se hacía un esqueleto de carrizo, como el que aún se puede apreciar en algunas cajas torácicas de Cristos. Sahagún<sup>288</sup> explica que se confecciona el esqueleto, encima se embadurna con harina de tallo seco de maíz, se limpia y pule y se inicia el mosaico de plumas.

No se puede pasar por alto la significación de la propia materia escultórica: el maíz. La masa con que estaban hechos los bultos variaba, pero aquel componía la base en casi

---

<sup>283</sup> Torquemada, en Bravo Ugarte, J. *Historia de Michoacán*. México, Ed. Jus, 1962, págs. 76-78

<sup>284</sup> Hurtado Mendoza (*La religión prehispánica de los purhépechas. Un testimonio del pueblo tarasco*. Linotipográfica Omega, Morelia, 1986) abre el abanico de la interpretación diciendo que los podían llevar consigo a las espaldas o *en su pecho*, lo cual, a la vista de un dibujo de fray Antonio de Segovia que portaba una Virgen en caña en un escapulario, es otra posible interpretación.

<sup>285</sup> Alcalá, Fray Jerónimo de. *Relación de Michoacán*. SEP. México. 1988, págs. 246 y 248

<sup>286</sup> *Ibidem*, pág.323

<sup>287</sup> Escobar, Fray Matías de. *Americana thebaida*, recogido en Castro Gómez, M<sup>a</sup> Concepción. *Arte popular indígena colonial en Michoacán*. Tesis doctoral inédita. UNAM México, 1984, págs. 214-219.

<sup>288</sup> Sahagún, Fray Bernardino de, *Historia general de las cosas de la Nueva España*. Madrid, Ed. Alianza, 1988, págs.73 y 662.

todos, tostado, crudo o pulverizado, revuelto con miel o con otras semillas, como pepitas de calabaza, bledos, resina de copal o la propia médula de la caña<sup>289</sup>.

Estas esculturas resultaban a ojos europeos carentes del menor atractivo estético, pues *a los hombres los representaban feos como sus dioses y permitíalo Dios que la figura de sus cuerpos asemejase a las que tenían sus almas por el pecado*<sup>290</sup>. Para Fernández de Oviedo<sup>291</sup> los sacerdotes se encargaban también de esculpir la figura del diablo, pues *eran ellos los que la ven y así (sic) como les aparece (sic), le pintan y esculpen, como él es disforme y espantable*. Los estados de alucinación y ensueño formaban parte en lo prehispánico para la comunicación divina, mientras que la cristiandad se mantenía en la estricta frontera de la vigilia<sup>292</sup>. No obstante lo dicho, no existen certezas irrevocables que los tarascos consumiesen enteógenos, pero la cuestión radica no tanto en su uso, sino en los criterios y valores tan distintos para definir la realidad circundante. Por tanto, la reacción a la evangelización no fue precisamente una bienvenida, pues sus costumbres eran en su mayoría vistas por los religiosos españoles sólo como vicios y sinsentidos.

El paralelismo entre religiones resultaba patente y no exento de peligro<sup>293</sup>. Dios murió como hombre en sacrificio cruento para la salvación de todos; en tanto que los dioses autóctonos morían y los hombres eran sacrificados para la continuidad de su mundo. Los frailes se acercaban con la imagen de Cristo con sangre. Ésta constituía un elemento clave en ambas religiones y el arte popular desarrolló un realismo exacerbado. En evitación de posibles deformaciones, el cristianismo colonial se redujo a lo básico, para mantenerse en el marco de la pureza evangélica, minimizando posibles interpretaciones. No obstante, no se desplegó una acción muy rigurosa contra la idolatría, por temor a que los pobladores huyesen; por eso los resultados podían llegar a ser exasperantemente lentos. En cualquier caso, el espíritu mexicano dejará su huella en todas las manifestaciones religiosas, rezumando su propia sensibilidad desbordante, en la muerte, el sacrificio, los colores y la sangre, como trataremos a continuación.

## V.- Las imágenes periféricas

Sabido es que el arte americano se sometió a imposiciones ajenas durante siglos, manteniendo su estética en la periferia del reconocimiento, dando lugar a anacronismos e interpretaciones locales. En ningún caso hubo un acto de voluntad indígena, como tampoco consciencia de la mezcolanza decadente que realizaban. Las artesanías indígenas fueron desde el principio apoyadas oficialmente como política contra la haraganería. El español mantuvo mercados y artes populares en que se asentaban las necesidades diarias. Este punto es definitivo para la supervivencia de estas técnicas, aunque languidescieran posteriormente.

En estos compases de tolerancia se empleó la caña de maíz para los crucifijos para la catequización<sup>294</sup>, puesto que *la fe ha de entrar por el oído (...) también a éstos* (los

<sup>289</sup> Cortés, H. *Cartas de la Conquista de México*. Madrid, Ed.Sarpe, 1988, pág.68

<sup>290</sup> Mendieta, Fray Gerónimo de, *Historia eclesiástica indiana*. 2 vol. Madrid, Ed. Atlas, 1973, pág.34

<sup>291</sup> Portal, M. *El maíz, grano sagrado de América*. Ed.de Cultura Hispánica, Madrid, 1970.

<sup>292</sup> Gruzinski, S. *La colonización de lo imaginario*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pág. 111.

<sup>293</sup> Moyssén, X. *México. Angustia de sus Cristos*. INAH. México, 1967, pág13

<sup>294</sup> Carabantes, Padre José de, *Avisos, documentos y advertencias a los misioneros entre infieles*. Regla quinta, en Gutiérrez Contreras, *América a través de sus códices y crónicas*. Salvat, Barcelona 1985, pág.51

indios) *por los ojos y por las manos...* Aprovechando la paciencia y habilidad autóctonas, los frailes no tuvieron que esperar para ornamentar los cientos de centros de culto que necesitaban esculturas. Mendieta<sup>295</sup> describe sobre las obras en caña, que *en acabándolas de hacer (...) tráenlas a mostrar al guardián o prior del convento para que vea si están bien hechas y devotas y se use de ellas con su aprobación.* Esto recoge los períodos de tanteo y provisionalidad en la que han de ser hoy estudiadas.

Algunos evidentes defectos naturalistas, la mala hechura o el abuso de postizos significaron una notable diferencia de sensibilidad entre el español y el indio<sup>296</sup>. En el II Concilio mexicano (1565) se recogen advertencias estéticas y el III Concilio (1585) las amplía. Sencillamente, la sensibilidad indígena era demasiado exótica. Esto, unido a la falta de nobleza del material de soporte, la médula de caña de maíz, y el uso más frecuente de la madera, arrinconaron lentamente esta técnica. En el S.XVIII habrá una queja formal de la Academia de San Carlos ante lo indígena por lo que ellos consideraban *estética de la mofa*<sup>297</sup>, que para nosotros, aún comprendiendo que no existía ningún deseo de los académicos a aproximarse siquiera a su reconocimiento, no resulta tal mofa.

Los indios no abordaban la representación humana desde la certeza anatómica, realizaban sus imágenes a partir de prototipos muy lejanos a la robusta tradición cristiana; tampoco conocían la cruz como tormento o los clavos y las artes de la fragua. Tampoco las diferencias físicas entre seres de ambos continentes son menores. Los criterios estético-morales condujeron a errores de apreciación, donde el canon de lo hermoso era de propiedad occidental. Así podemos comprender unas figuras humanas en caña con un forzado de pies inusual, nudosidad y anchura en articulaciones e inserciones musculares gruesas, dedos rectos, etc. fruto también de la limitación de la propia técnica. El rasgo estilístico identificativo es su acartonamiento y su característica material principal es su extrema liviandad. Recordemos que las obras no pretendían alardear de nada, pues su función no era innovadora, como se le impone al arte actualmente, sino la de estimular la devoción en una remota región, en la periferia del poder.

Además de los cronistas tantas veces invocados como Motolinia (1969), Mendieta (1973), Larrea (1882) Estrada Jasso (1975), Bonavit (1944), etc., hablan de por sí los propios Cristos sometidos a restauración<sup>298</sup>.

Recientemente en la Catedral de Morelia (Michoacán) se ha clausurado una exposición sobre Cristos realizados con la técnica de médula de caña y pasta de maíz, procedentes del Museo de Arte Colonial de Morelia<sup>299</sup> donde se enfatiza el valor

---

<sup>295</sup> Op.cit. pág.48

<sup>296</sup> Sánchez-Ruiz, J. *El rostro español de los Cristos de caña.* Cuadernos de Arquitectura Virreinal, México, 1994, págs.3-11

<sup>297</sup> Carrillo y Gariel, A. *El Cristo de Mexicaltzingo: técnica de la escultura en caña.* México. Págs.39-41

<sup>298</sup> Además de los autores clásicos como Motolinia (Fray Toribio de Benavente, alias, *Memoriales e historia de los indios de la Nueva España*, Porrúa, México, 1969), Mendieta (op.cit.), Larrea, Fray Alonso de (*Crónica de la Provincia de Michoacán.* México), Estrada Jasso, E. (*Imaginería en caña.* Ed.Al voleo. Monterrey, 1975), Bonavit, J. (*Esculturas tarascas de caña de maíz y orquídeas fabricadas bajo la dirección del Ilmo.sr.D.Vasco de Quiroga.* Anales del Museo Michoacano, nº3, septiembre 1944, 2ª época), debemos incluir una ingente cantidad de documentación en restauraciones en el Instituto Nacional de Antropología e Historia INAH de México, como por ejemplo Cruz, S. *Examen de una imagen de caña de maíz. El Cristode Santa Teresa enlos S.XVII y XIX.* Anales del I.I.E. Volumen IX, México.

<sup>299</sup> [www.MiMorelia.com](http://www.MiMorelia.com), recuperado 25.10.2016

antropológico de sus manifestaciones artísticas, pues el museo de Arte Colonial de esta ciudad comprende una vasta y heterogénea colección de arte novohispano compuesta por casi cien piezas en esta factura.

Para la producción de estas imágenes a partir de esta técnica tan diferente se pudieron considerar diversos aspectos, entre los que destaca la facilidad en su manipulación y la habilidad que poseían los artesanos locales. La adopción de este peculiar proceso empleado por los indígenas se favoreció, en parte, porque les permitía hacer esculturas de grandes proporciones, pero a la par muy ligeras. Estas manifestaciones escultóricas autóctonas llegaron a ser exportadas a España en diversas épocas.

La mayoría de este tipo de piezas presenta un casi total anonimato, pues se desconoce el autor o el taller en que fueron elaboradas. Las obras no muestran referencia alguna porque no se firmaban, como sí se ha venido haciendo con las obras pictóricas. Conviene enfatizar que el proceso de la escultura policromada comporta la existencia de varias manos, de ahí que la presencia de firmas se vuelva más complicada. Las escasas referencias escritas que han ido apareciendo, tanto en México como en España, están contenidas dentro de las esculturas (generalmente como rollos de papel que conforman a su vez la propia estructura interna), a medida que se han estudiado o han sido restauradas. Es por ello que el proceso de ampliación de información estará asociado a las intervenciones restauradoras de esta producción artística.

Generaciones de tarascos han dejado su limo estético en obras que originalmente podían ser menos exóticas hasta transformarse, enriqueciéndose a fuerza de devoción popular, con sus añadidos y repintes. Este arte por su carácter innominado es irregular y difuso; cada obra exige un análisis propio y se resiste a cualquier generalización que hagamos. El arte *indocristiano*, término acuñado por Reyes Valerio<sup>300</sup>, sería pura copia servil si no tuviese el valor de reflejar un estadio del alma, en lucha consigo misma y en contra de unas circunstancias que no terminaba de asimilar. Por tanto, una obra puede considerarse mediocre estilísticamente y valiosa desde el punto de vista cultural.

Actualmente se sigue desarrollando en la región de Michoacán una producción artesanal de bulto redondo con clara tendencia a su continuidad y marcado carácter antropológico. La figura 1 muestra los pasos metodológicos actuales, conducentes a la creación de pequeñas esculturas con la técnica de ensamblado y talla de médula de caña de maíz. La figura 2 muestra una recreación gráfica de los diferentes elementos constituyentes más significativos en las imágenes de culto con esta técnica.

---

<sup>300</sup> Op.cit.

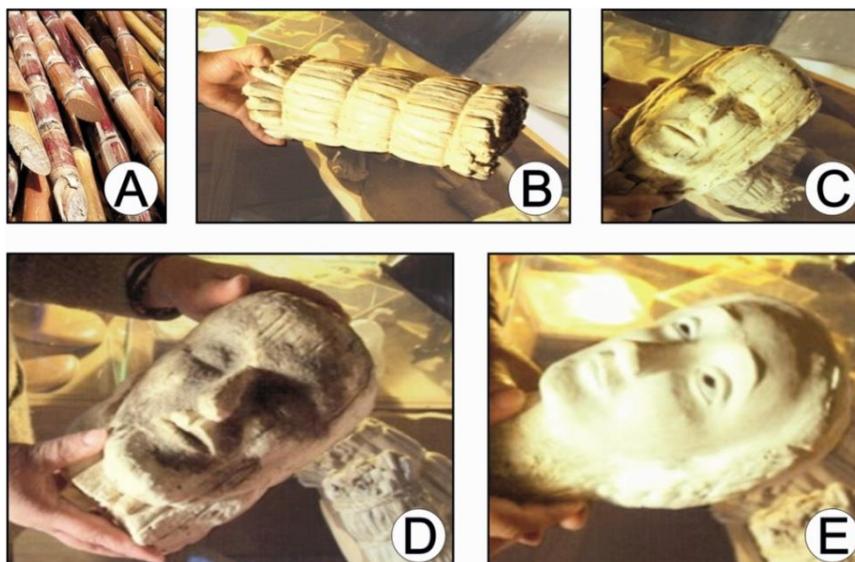


Figura 1. Realización de pequeñas esculturas a partir de caña de maíz. (A y B): proceso de embonado del soporte escultórico mediante atadura y pegado de médula de caña de maíz. (C): desbaste y encaje de una cabeza. (D): acabado mediante tallado y lijado. (E): aparejado y estucado final con capa de preparación para recibir policromía. (Adaptado de Benjamín Arredondo<sup>301</sup>).

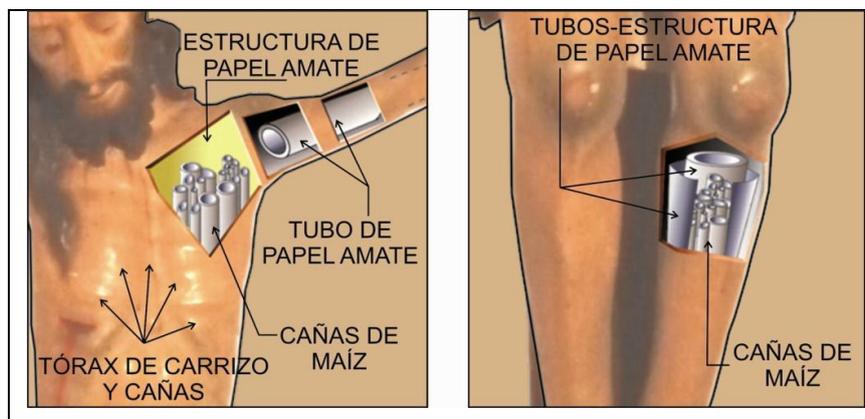


Figura 2. Recreación gráfica de algunas partes estructurales ubicadas en las esculturas de culto, realizadas con técnica de caña de maíz. (Adaptado de Sánchez Ruiz<sup>302</sup>).

## VI.- Las piezas granadinas

Tras esta breve introducción nos centramos en las obras que han ido apareciendo a lo largo del tiempo y que engrosan la tipología de imágenes realizadas con esta singular técnica. Ni que decir tiene, que este somero apunte requiere mayor amplitud de estudio en su vertiente técnica y material, que ni el formato de la difusión ni el tiempo nos permite. Las obras presentadas, aparte de las diferentes autorías y nivel de pericia técnica, tienen

<sup>301</sup> [www.elsenordelhospital.bogspot.com.es](http://www.elsenordelhospital.bogspot.com.es) recuperado el 25.10.2016

<sup>302</sup> Sánchez-Ruiz, J. "Técnica purhépecha para imágenes cristianas", en *Imaginería indígena mexicana. Una catequesis en caña*. García Abásolo, A. (coord.) Córdoba, Publicaciones Cajasur. 2001 págs.17-118

como característica unas manos relativamente poco modeladas, en comparación a la definición que se consigue con la talla sustractiva en madera noble, un paño de pureza característico, ciertas desproporciones anatómicas y una total falta de documentación. En el proceso documental bastó con preguntar si las esculturas pesaban mucho, para que saliesen a relucir algunos mitos que envuelven a esta técnica desconocida.

1.- *Cristo del Retablo mayor de la Iglesia del Salvador* (figura 3), denominado Santísimo Cristo de la Sangre. El párroco, así como la escasísima documentación, permiten constatar que en 1936 el edificio sufrió la devastación de los primeros días de la Guerra civil. Las imágenes originales fueron profanadas y destruidas, incendiándose la nave central con la consecuente pérdida de la cubierta y su artesanado mudéjar.

Tras la restauración de su fábrica, con inclusión de un sencillo artesanado, se decidió ornamentarlo de nuevo, acarreando el retablo entero de la iglesia de Santa Escolástica, también de la diócesis de Granada. En él se incluyen dos pequeñas tallas, una Virgen y un San Juan, cuyos originales se encuentran en la iglesia de San Agustín. No existe más documentación que la citada, excepto que el resto de ornamentación de la iglesia, ubicada a ambos lados de la nave, perteneció a las Iglesias de San Cristóbal y San Bartolomé, del castizo barrio del Albaicín en Granada.

Respecto a la pieza, además de su característica baja densidad, aparejada y policromada a la manera occidental, se denotan peculiaridades que pueden inferir el origen tarasco, como sus brazos descolgados.

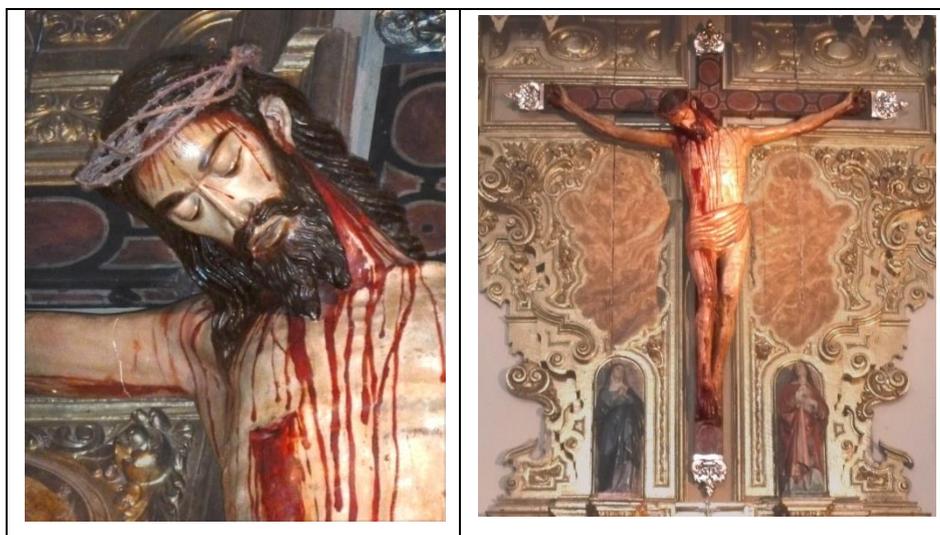


Figura 3, izquierda: detalle del Cristo del Retablo Mayor de la Colegiata del Salvador (Granada), mostrando el característico sangrado abundante y brazos descolgados. Derecha: muestra la ubicación del Cristo en su Retablo. Toda la decoración escultórica de la iglesia responde a un programa de *anastilosis*, o redecoración de los templos de culto destruidos o dañados en el periodo de la Guerra Civil española.

Soslayando la magnificación de la sangre, otros detalles parecen definitorios: la disposición y anatomía de algunos elementos son característicos en el caso de las orejas, más despegadas y abiertas en su parte superior. La disposición de la cabellera y de forma muy especial los bigotes sugieren también características anatómicas diferenciadas del

canon occidental. Resulta especialmente significativa la disposición y el trazado de las cejas, morfología de los párpados, abultados y bastante curvados, así como la forma y modelado de los labios. Otros rasgos deben ser considerados en el origen de ultramar de los artesanos, pues la desproporción craneal y del cuello, junto con el acortamiento de los miembros inferiores, alargamiento de los superiores, hasta percibirse casi como *descolgados*, así como falta de definición en las manos y pies resulta notoria.

La figura 4 complementa la argumentación referente al Cristo del Retablo Mayor de la Colegiata del Salvador (Granada), mostrando un detalle de la mano y brazo con una hemorragia hipercromática, lo cual no ha de considerarse concluyente, pues también puede tratarse de un repinte o adaptación al gusto del artesano local, ya europeo, tan desgraciadamente abundante en las iglesias y parroquias de nuestra geografía.

Respecto a su conservación, globalmente se deben considerar determinadas propuestas analíticas que no dañen la materialidad ni la estética de la obra. Además de algunas sencillas pruebas de medición de masa del conjunto y de los elementos independientes, podemos proponer un estudio radiográfico y en su caso un estudio un análisis Tomográfico Computerizado (TC). Las imágenes radiográficas podrán aportar múltiple información estructural, al igual que la Tomografía Computerizada posibilitaría la obtención de imágenes 3D y sus correspondientes secciones. Con todo, la localización de los haces de caña, las capas cubrientes en forma de amalgama y/o papel, la ubicación de huecos y, por qué no, la localización de documentos sería posible sin daños a la obra. Además, se propone analizar con radiografía convencional o reflectografía de infrarrojos los posibles repintes y su mejor eliminación, en un supuesto caso de levantamiento o limpieza de repintes. Consideramos igualmente que ésta y el resto de las imágenes deberían ser tratadas mediante aplicación de consolidantes que fijen la película pictórica a su estrato pictórico y soporte; tratadas mediante la aplicación de fungicidas y debidamente protegidas con resinas resistentes a la radiación ultravioleta y ataques de hongos.



Figura 4: detalle del brazo izquierdo del Cristo del Retablo Mayor de la Colegiata del Salvador (Granada), con excesivo sangrado y tosquedad anatómica en la factura de los dedos. Las técnicas radiográficas deberían permitir dilucidar si esta policromía corresponde con un repinte.

2.- *Cristo del Retablo mayor de la iglesia de San Cecilio* (figura 5). Junto a los datos recogidos en la escasa documentación, el párroco nos indica que la obra se trajo tras un incendio sufrido en el templo en 1969, donde se perdieron numerosas obras de culto y tuvo que restaurarse gran parte de la iglesia y sus cubiertas. La escultura resulta, de hecho, mayor que la hornacina del retablo, de estilo Barroco final, donde se inserta. Se desconoce su procedencia.

Además de la liviandad de la escultura es notable la rigidez en el modelado y formas anatómicas: la imagen muestra un aspecto acartonado y limitada plasticidad, muy en consonancia con la técnica que estudiamos. La anatomía resulta tosca y en exceso huesuda. Resultan evidentes las uniones de los huesos, resalte de costillas y disposición cilíndrica del tronco. La llaga de la lanzada es relativamente alta. Los anchos pies se cruzan en una posición irreal mostrando cierta desmesura: todos los huesos se definen y marcan exageradamente; al igual que las manos muestran unas dimensiones excesivas.

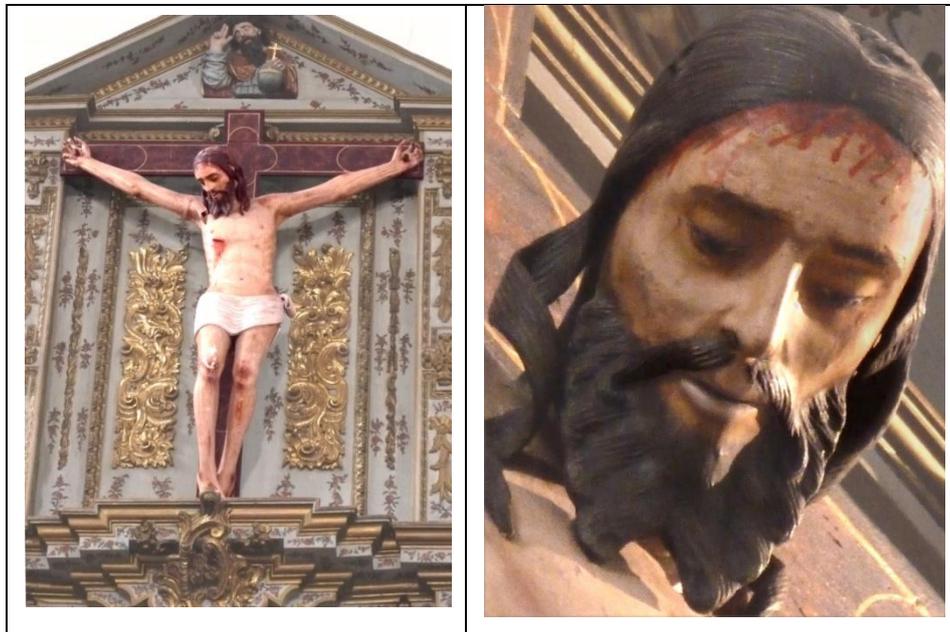


Figura 5, izquierda: Cristo del Retablo mayor de la Iglesia de San Cecilio, con modelado acartonado. El *condal* (llamado así al sudario en aquellas latitudes) es tan somero que permitía añadir uno de tela sobrepuesto.

Derecha: detalle del rostro, con el característico bigote en V invertida.

Los rasgos faciales y el volumen craneal muestran paralelismos con las imágenes oriundas de Michoacán. El pelo en su parte superior es lacio y pegado al cráneo y la barba y el bigote son igualmente característicos de la zona. Este último aparece en forma de V invertida. Cada parte está claramente separada la una de otra y presenta aspecto ralo. Cuando un artista interpreta la anatomía humana o facial se hace muy complicado obviar la componente personal o grupal. Resulta curioso cómo al dibujar o modelar elementos del retrato, se transfiguran los propios, o los de referentes humanos más próximos y familiares. La abundancia de sangre en las hemorragias es igualmente excesiva, asociada a la tradición indígena. La parte superior de la cabeza muestra una visible depresión, motivada por la inserción de potencias de metal, que ya no luce, faltándole también la

corona de espinas. Estos haces de luz, aun siendo ligeros, se sujetaban a un perno que se insertaba en la cabeza. Debido a la inconsistencia del propio soporte, el área terminaba hundiéndose y generando daños, como el observado en esta imagen.

Respecto a nuestra propuesta de restauración, no cabe duda que algunas sencillas pruebas, como el cálculo de su masa aparente, auscultación o medición de transmisión de ondas ultrasónicas favorecerían su catalogación. Paralelamente se debería revisar el estado de conservación, en especial la posible larvación de xilófagos y otros microorganismos. Son evidentes algunas lagunas y faltas en el estrato pictórico-película pictórica, como las localizadas en el tercio inferior de la escultura. En concreto son visibles las pérdidas de policromía en rodillas, cuya motivación puede estar explicada por la abrasión generada en tareas de limpieza o mantenimiento mal ejecutadas. Estas pérdidas de película pictórica se subsanan con operaciones de consolidación, protección y reintegración cromática.

Respecto a la depresión, con pérdida de soporte en la parte craneal de la escultura, podrían realizarse mediciones de auscultación mediante sondas laparoscópicas, como la realizada en la intervención al Cristo de la Ermita de Valverde de Leganés-Badajoz, por Marrero y otros en 2011, del Instituto de Investigaciones Estéticas de la UNAM<sup>303</sup>.

3.- *Cristo del Convento de los Ángeles, de las Hermanas Clarisas* (figura 6). Los franciscanos fueron, a la sazón, quienes más impulsaron la confección de estas piezas<sup>304</sup>. Los datos de campo recogidos de una monja de avanzada edad indican que pretendieron devolverlo a México y que la obra está completamente alterada por la carcoma. Resulta la pieza más típica de las expuestas, por las desproporciones anatómicas y los pies en equis. El paño de pureza es un toско añadido. La policromía de la sangre no es excesivamente cromática, aunque la herida costal se mantiene ligeramente elevada. Tanto el modelado de las manos como el de los pies resultan muy bastos. La proporcionalidad del tórax es desproporcionada y reducida respecto a la pelvis. Igualmente la disposición de los miembros inferiores es poco naturalista, dado que los muslos se disponen en una extraña posición paralela. Este último detalle pueda deberse a las limitaciones de la propia técnica escultórica que mezcla rollos de papel amate, carrizo y médula de caña de maíz. La falta de plasticidad al utilizar rollos de papel como guías o tutores en la construcción de la armadura base, pudo condicionar la disposición de las piernas. Las posteriores adiciones de caña o pasta no terminaron de corregir el problema del dinamismo, sino que lo potenciaron, procurando con ello la pieza más típica de las encontradas.

---

<sup>303</sup> [www.cronica.com.mx/notas/2011/583395.html](http://www.cronica.com.mx/notas/2011/583395.html) recuperado el 25.10.2016

<sup>304</sup> Chauvet, J. *Los franciscanos en México*. Ed. Tradición, México.



Figura 6, izquierda: aspecto global del Cristo del Convento de las Clarisas de Granada, con unas proporciones menores al natural. Derecha: detalle de los pies. Nótese la posición, excesivamente forzada, mostrando un entrecruzamiento *en equis*. El detalle resalta algunas alteraciones en el estrato pictórico, como el desprendimiento de la película pictórica y su preparación, probablemente motivado por abrasiones de origen antrópico.

Un minucioso examen de la obra resulta obligatorio si se quiere preservar su materialidad. Amén de la pérdida de estructuralidad inducida por ataques de xilófagos, son evidentes las pérdidas de película pictórica en las zonas más salientes y con mayor probabilidad de abrasión. Son necesarias medidas de urgencia *in situ*, tales como encapsulados con dicloro-bencenos, para una desinsectación de la escultura y su cruz. Posteriormente, y tras una consolidación de urgencia de las probables cavernas de larvación, la obra podrá ser tratada en cámara de desinfección controlada a temperatura y humedad relativa con desinfectantes sublimables. Resulta muy necesaria la intervención en el estrato pictórico, mediante técnicas de asentado de color, estucados y reintegraciones de lagunas, así como protecciones con resinas reversibles. Otros ensayos de tipo científico deberán ser propuestos para identificación, en su caso, de estructuras y otros detalles históricos, así como algunos datos de índole conservacional. En todo caso sugerimos la inclusión de cámaras a través de posibles orificios, en el soporte hueco, mediante sondas laparoscópicas.

4.- *Cristo de la Salud, de la Iglesia Parroquia de Albolote (Granada)* (figura 7). Parece que se inserta en un retablo a su medida. Esta imagen de culto es procesionada en Semana Santa y los rasgos se han occidentalizado, debido a una reestilización (que no restauración) acorde a nuestros gustos locales. Se observan grandes repintes y añadidos, como en el caso de las potencias de metal insertadas en la cabeza. A pesar de todo, no oculta resabios coloniales en el paño de pureza, llamado *cendal* en ultramar, y la corona. Pertenece a una tipología de obras en caña muy difundida, como la del Señor del Buen Despacho de México.

Al igual que el resto de las esculturas presentadas en este estudio, no cejamos en proponer métodos científicos de conservación y restauración, así como análisis que certifiquen el origen colonial de las obras. Abundamos en las técnicas radiométricas, tanto

a nivel bidimensional, como en su variante tomográfica y tridimensional. También se deben tomar muestras físicas del estrato pictórico para su observación en láminas delgadas mediante microscopía óptica de luz polarizada (MOP) y electrónica (SEM), donde se pueda constatar, además del estado de conservación y estructura de la policromía, su composición, posible presencia de repintes y/o rebarnizados. Posteriormente, con datos cuantitativos, se puede proceder a la eliminación de repintes y otras alteraciones. En general, la valoración realizada *a visu*, indica un estado de conservación aceptable.

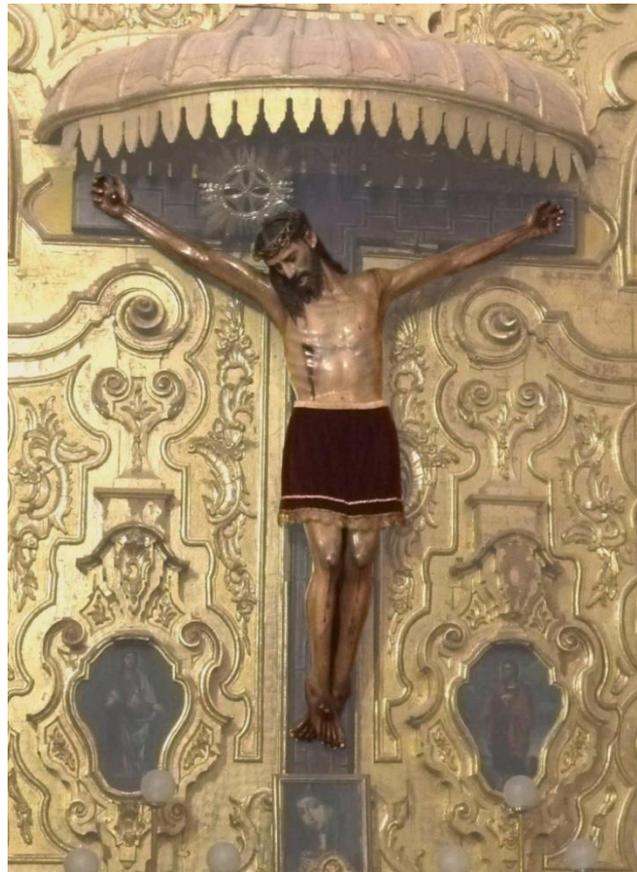


Figura 7: Cristo de la Salud, de la Parroquia de Albolote (Granada) ubicado en su retablo. Los pies cruzados y su posicionamiento *en equis*, o la ubicación de la herida costal podrían certificar su técnica tarasca. Los métodos de análisis propuestos pueden complementar otros detalles de índole técnica o antropológica.

## VII.- Discusión

Dado que nuestro objetivo consistía en documentar obras granadinas para su futura puesta en valor y sacarlos del olvido, la investigación inicial se da por concluida. No obstante, dejamos para futuras investigaciones un acercamiento más detallado de las obras arriba comentadas. Debemos de advertir que la escasez documental recomienda prudencia ante la emisión de conclusiones, si tenemos en cuenta que parte de los datos

han sido recogidos con un cierto carácter testimonial procedentes de personas cercanas a estas peculiares obras de arte.

Las propuestas interventivas de conservación y restauración que se apuntan son de tipo generalista. El limitado acceso a la materialidad de los Cristos que aquí se presentan, así como el análisis de la exigua documentación debe tomarse como una aproximación a sus características estilísticas y sus connotaciones con carácter antropológico: la instancia artística, en este caso, fundamenta a la instancia histórica.

### VIII.- Conclusiones

Las manifestaciones artísticas son un camino de comprensión de la realidad circundante. Las obras realizadas en médula de caña de maíz son la imagen que el pueblo purépecha tuvo de sí mismo y su entorno. Lo verdaderamente interesante radica precisamente en su imperfección, pues ahí se descubre la idiosincrasia y las diferencias con el modelo propuesto.

Estas obras se resisten a una clasificación simplificada, pues el artesano no sabe a qué corriente pertenece, ni cuáles son sus referentes; es de todas las épocas y de ninguna en particular. Así Reyes Valerio<sup>305</sup> afirma: *nada hay más inútil que una crítica que sólo juzga el artefacto estético como tal, como cosa en sí, olvidándose del ser que la ha realizado y de las circunstancias...* En este sentido, las imágenes de culto realizadas en caña de maíz resultan perfectas y ejemplares.

No podemos reducir la única historia del arte digna de ser considerada como tal, la producida por Occidente. Los Cristos desproporcionados, modelados en un material tan inusual, son extraños a nuestra sensibilidad y sucumben ante nuestras exigencias estéticas.

Por último, pero no menos importante, hemos de recordar que el valor como Bien Cultural de las obras presentadas merece un interés y un esfuerzo por su consolidación y cuidado: en definitiva por su conservación y restauración que garanticen la supervivencia de un trozo singular de la historia del Arte y de América.

### Bibliografía y enlaces web consultados

- ALCALÁ, Fray Jerónimo de. 1988. *Relación de Michoacán*. México: S.E.P.
- BONAVIT, José. "Esculturas tarascas de caña de maíz". 1944 *Anales del Museo Michoacano*. 3:45-47.
- BRAVO UGARTE, José. 1962. *Historia sucinta de Michoacán*. México: Jus.
- CARRILLO Y GARIEL, Abelardo. 1949. *El Cristo de Mexicalzingo: técnica de la escultura en caña*. México: I.N.A.H.
- CHAUVET, Pedro. 1989. *Los franciscanos en México*. México: Tradición.
- CORTÉS, Hernán. 1986. *Cartas de la Conquista de México*. Madrid: Sarpe.
- CRUZ, Sebastián. 1967. "Examen de una imagen de caña de maíz. El Cristo de Santa Teresa en los S.XVII y XIX". *Anales del I.I.E.* 9:124-132.

---

<sup>305</sup> Op.cit.pág.10

- ESCOBAR, Fray Matías de. 1924. *Americana Thebaida*. México: Porrúa.
- ESTRADA JASSO, Enrique. 1975. *Imaginería en caña*. Monterrey: Al Voleo.
- GARCÍA ABÁSULO, A. *Imaginería indígena mexicana. Una catequesis en caña* Córdoba, Cajasur Publicaciones, 2001.
- GRUZINSKI, Serge. 1991. *La colonización de lo imaginario*. México: F.C.E.
- GUTIÉRREZ CONTRERAS, Antonio 1985 *América a través de sus códigos y crónicas*. Barcelona: Salvat.
- HURTADO MENDOZA, Francisco. 1986 *La religión prehispánica de los purhepechas. Un testimonio del pueblo tarasco*. Morelia: Linotipográfica Omega.
- LARREA, Fray Alonso de. 1882. *Crónica de la Provincia de Michoacán*, México: F.C.E.
- MENDIETA, Fray Jerónimo de. 1973. *Historia eclesiástica indiana*. Madrid: Atlas.
- MOTOLINIA, Fray Toribio de Benavente, (alias). 1969. *Memoriales e historia de los indios de la Nueva España*. México: Porrúa.
- MOYSSÉN, Xavier. 1967. *México. Angustia de sus Cristos*. México: I.N.A.H.
- PORTAL, Mercedes. 1970. *El maíz, grano sagrado de América*. Madrid: Cultura Hispánica.
- REYES VALERIO, Carlos. 1978. *Arte indocristiano*. México: S.E.P. I.N.A.H.
- SAHAGÚN, Fray Bernardino de. 1988. *Historia general de las cosas de la Nueva España*. Madrid: Alianza.
- SÁNCHEZ-RUIZ, Joaquín Jesús. 1994 “El rostro español de los Cristos de caña”. *Cuadernos de arquitectura virreinal*. 15: 2-11 México. U.N.A.M.
- 1998 *Los nuevos dioses del maíz*. Tesis doctoral. Universidad de Granada: Grupo Investigación HUM-553
- 2001 “Técnica purhépecha para imágenes cristianas”, en *Imaginería indígena mexicana. Una catequesis en caña*. García Abásulo, A. (coord.) pp.17-118 Córdoba: Cajasur.
- [www.cronica.com.mx/notas/2011/583395.html](http://www.cronica.com.mx/notas/2011/583395.html). MARRERO Juan y otros. *Restauración Cristo de Valverde de Leganés-Badajoz*. México: Instituto de Investigaciones Estéticas.UNAM. México. [recuperado 25.10.2016]
- [www.mimorelia.com/noticias/59375](http://www.mimorelia.com/noticias/59375) MiMorelia.com 2010 [recuperado 25.10.2016]
- [www.elsenordelhospital.blogspot.com.es/2010\\_03\\_01\\_archive.html](http://www.elsenordelhospital.blogspot.com.es/2010_03_01_archive.html) ARREDONDO, Benjamín. [recuperado 25.10.2016]

## 4. RECENSIONES

### **VV.AA. Coord. A CHURRUCA MUGURUZA C. Colombia: ¿Cómo construir la paz? Editorial Catarata, Madrid, 2015. ISBN: 978-84-9097-033-1**

Por Giuseppe Matteo Pezzullo

El día 3 de octubre 2016 el pueblo colombiano fue llamado a expresarse sobre la ratificación del acuerdo de paz entre los grupos guerrilleros y el gobierno. El pacto preveía la creación de cortes especiales para juzgar los crímenes de guerra y establecía penas más leves para los individuos que hubieran confesado haber perpetrado violaciones de los derechos humanos. Claramente, la amnistía no se hubiera aplicado a graves crímenes como el genocidio, secuestro, torturas y actos de violencia sexual. Además, el acuerdo preveía que el gobierno habría suportado la reinserción social de los viejos guerrilleros de las FARC y, en segundo lugar, se establecía reservar el 10% de los fondos públicos destinados a los partidos políticos para las nuevas entidades y movimientos creados a raíz de la destitución del mencionado grupo<sup>306</sup>. Sin embargo, el 50,2% de la población rechazó los términos de este compromiso en cuanto, según la mayoría de los electores, a través de este acuerdo, los carnífiles se hubieran quedado impunitos y libre de participar a la vida política del país. El libro que presento es una recopilación de diez ensayos que afrontan los varios aspectos jurídicos y sociológicos del problema del desplazamiento interno de seres humanos debido al conflicto colombiano y su proceso de paz. Ya en la introducción, Cristina Churruca Muguruza, coordinadora del proyecto, remarca las peculiaridades del fenómeno, observando que este no ha sido solo la consecuencia de las actividades bélicas llevadas a cabo por los varios grupos armados, sino uno de los fines de las varias partes involucradas. De hecho, el autor Gorka Urrutia Asua, en su ensayo, observa que las causas del desplazamiento interno no son solo reconducibles a las acciones militares de los diferentes grupos armados sino también a los peligros derivados de las actividades de narcotráfico y explotación ilegal de las mineras y otros recursos naturales (p. 27). A tal propósito Urrutia observa que los planes de fortalecimiento institucional implementados por el Presidente Álvaro Uribe durante la primera década de los años 2000 – Política de Seguridad Democrática (PSD) y la siguiente Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) -, no han tenido el efecto de reducir las actividades de narcotráfico y economía de guerra que causarían el desplazamiento de las poblaciones locales (p. 30). Además, el autor remarca que, a pesar de la importante actividad de impulso al respecto de los derechos fundamentales por parte de la Corte Constitucional colombiana, las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 no han solucionado el asunto relativo a las actividades de explotación de las mineras dejando, así abierto el problema relacionado al derecho de restitución de las tierras (pags. 32-36). En este contexto, encuentro muy interesante el

---

<sup>306</sup> Presidencia de la Republica de Colombia “Summary of the Colombia’s Agreement to end conflict and build peace (pags. 6-33).

estudio presentado por las autoras Cristina Churruca Muguruza y Cristina De la Cruz Ayuso las cuales han afrontado el asunto relativo a la responsabilidad de las empresas en el desplazamiento forzado de población en Colombia, notando la existencia de una interrelación entre despojo e intereses económicos (pags. 95-97). En particular se observa la existencia de acuerdos para la explotación de los territorios entre los grupos armados y las corporaciones privadas así que la responsabilidad de las empresas se configuraría cuando, en una acción de despojo, corporaciones o específicas entidades privadas participarían o se beneficiarían directamente de los abusos de los derechos fundamentales. Por tanto, la reflexión sobre el impacto del sistema de la economía de mercado, según mi opinión, es central en el análisis sobre los perjuicios a daño de los grupos vulnerables – en el cual considero oportuno insertar también los colectivos de los migrantes - en cuanto, como se afirma en el ensayo, los mecanismos de protección establecidos por los Principios Rectores sobre los Derechos Humanos y Empresas no tienen en cuenta de los efectos indirectos y de los riesgos que las actividades empresariales tendrían sobre estos grupos (págs. 107-108). En relación con este problema, otro ensayo de Cristina De la Cruz Ayuso presente en esta obra se enfoca sobre el desarrollo empresarial solidario finalizado a generar ingresos en favor de las poblaciones desplazadas (p. 207). En particular, la autora remarca la dificultad de acceso a los medios productivos en las zonas rurales y la falta de programas de asistencia técnica por parte de los colectivos desfavorecidos. Análogamente, la limitación en adquirir servicios financieros dificultaría la creación de microempresas sostenibles (págs. 216-218). Por tanto, la solución que propone Cristina de la Cruz Ayuso es de reforzar los programas de economía solidaria a través de políticas e iniciativas locales que permitan ayudar las poblaciones desplazadas a asegurarse fuentes de ganancia en sus propios territorios (págs. 221-224). Este planteamiento es muy recurrente también en los ensayos de Amaia Celaya Álvarez y Pablo Cortés Ferrández los cuales analizan si los contextos urbanos son plenamente conformes a las necesidades de las poblaciones vulnerables. En particular, el texto de Celaya Álvarez se enfoca en entender si el proceso de rápida urbanización respondería a las necesidades de los desplazados internos o a los intereses de las grandes corporaciones. Me parece muy interesante y coherente con el asunto relativo a la responsabilidad de las empresas, la opinión según la cual el proceso de urbanización, generador de desigualdades, sería una de las principales herramientas para generar plusvalía en un sistema capitalista (p. 117). A tal propósito la autora Celaya, después de haber demostrado el rápido y descontrolado proceso de urbanización en Colombia, se pregunta si las ciudades pueden ser consideradas como espacios de acogida y progreso o lugares en los cuales se acentúan más las vulnerabilidades. En las conclusiones del estudio, Celaya Álvarez afirma que el crecimiento urbano se ha desarrollado con informalidad y ausencia de un planeamiento capaz de hacer frente al flujo de poblaciones rurales que, a causa de la falta de trabajo, recursos y conflictos violentos, han sido forzados a moverse en las zonas urbanas (p. 121). En el análisis de Celaya Álvarez se menciona la escasa presencia de las autoridades estatales en los barrios marginales de los grandes aglomerados urbanos que acogen la población desplazada. A tal propósito, Pablo Cortés Ferrández enfoca su estudio sobre el desplazamiento forzoso intra-urbano afirmando que, en las metrópolis

colombianas, este fenómeno afecta el 18,1% de la población la cual es forzada a desplazarse de una ciudad a otra para evitar actos de violencia por parte de las organizaciones criminales (págs. 138-140). Cortés Ferrández observa que, en el caso colombiano, el Estado ha reconocido este fenómeno de desplazamiento solamente como una consecuencia de la violencia de organizaciones criminales consideradas ajenas al conflicto. Consecuentemente los afectados habrían sido excluidos de todas las garantías y beneficios legales asegurados a las víctimas de desplazamiento forzado. A lo largo del texto, Cortés Ferrández remarca que el desplazamiento intra-urbano no sería solo la consecuencia de los actos violentos de las organizaciones criminales, sino que sería motivado por causas estructurales y sociales que obligan los grupos vulnerables a moverse. Por tanto, el autor, análogamente al planteamiento de otros investigadores que han participado a la realización de este texto científico, afirma que el problema principal no sería la falta de marcos normativos para la protección de las poblaciones vulnerables, sino la falta de la efectividad en sus implementaciones por parte de las autoridades públicas. La autora Donny Meertens enfoca su estudio sobre las medidas de ajuste previstas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras dedicadas a las mujeres campesinas, remarcando la importancia de los programas de empoderamiento (págs. 179-180). En este contexto, se observa otra vez la dificultad en la implementación de las mencionadas normas en cuanto, efectivamente, los intereses capitalistas y empresariales obstaculizarían el proceso de restitución de las tierras despojadas. Donny Meertens describe todo el proceso legal que las mujeres, según el marco normativo colombiano, deben enfrentar para reclamar la propiedad de las tierras despojadas, poniendo de manifiesto los problemas y las incoherencias del sistema de reclamación. La principal dificultad se encuentra justo en la fase de presentación de la demanda en cuanto, en muchos casos, las demandantes sufren amenazas directas que les impiden acceder a los medios legales previstos por las leyes. Por tanto, en esta fase las mujeres quedan desprotegidas (págs. 190-192). En relación con los procedimientos judiciales para probar la tenencia de la tierra, la autora observa una positiva evolución del marco normativo doméstico así que la atención se tendría que focalizar en la fase de posrestitución en la cual, concluye la misma autora, tiene que ser sostenible y provocar un impacto positivo sobre el desarrollo de las sociedades rurales (págs. 197-198). Los últimos dos ensayos propuestos en este texto enfocan el debate sobre los efectos y las perspectivas del nuevo proceso de paz empezado en el 2010 e impulsado por el presidente José Manuel Santos. En particular he encontrado muy interesante el informe realizado por Francisco Rey Marcos y Sophie Duval por cuenta de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y con la colaboración del Centro Noruego de Construcción de la Paz (NOREF) y el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Este ensayo compara el proceso de paz colombiano con otras experiencias en diferentes zonas geográficas, remarcando así similitudes y problemas comunes, al fin de evitar de repetir los mismos errores. Una primera observación se enfoca sobre la duración de la acción humanitaria en la fase de postconflicto en cuanto se remarca que una retirada precoz del apoyo no garantizaría para nada la sostenibilidad del proceso de paz. A tal propósito se observa como los mismos gobiernos, los donantes y

los medios de masa, en muchas ocasiones, han contribuido a una retirada anticipada de las actividades humanitarias posconflicto. En Sri Lanka, por ejemplo, el mismo gobierno, elegido en el 2005, obligó bajo amenaza la retirada de los programas de apoyo mientras que, en Somalia, durante el periodo entre el 2007 y el 2008, la comunidad internacional fue forzada por los donantes a implementar proyectos de postconflicto sin tener en cuenta que el país estaba todavía en plena guerra civil (págs. 258-259). Durante el mismo periodo, en la República Democrática del Congo, los programas humanitarios se enfocaron casi totalmente en la zona de Kivu del Norte en cuanto los medios de masas habían cubierto prevalentemente los problemas en la mencionada área sin tratar el problema de la desnutrición en otras partes del país (p. 259). Por tanto, Rey Marcos y Duval consideran importante llevar a cabo evaluaciones continuas, concretas y eficaces sobre la situación humanitaria en los periodos siguientes a los conflictos al fin de evitar una retirada precoz de los programas de ayuda (p. 260). En este contexto, como ya observado en los primeros estudios que forman parte de este libro, el problema principal de la sostenibilidad del proceso de paz colombiano es el nivel, todavía muy alto, de violencia, principalmente a daño de los grupos vulnerables. Como observan Rey Marcos y Duval, la autoridad del Estado es inexistente en varias áreas del país así que aún persisten condiciones de violencia y explotación incontrolada que sería necesario contrarrestar. A demostración de que el cese de hostilidad declarado durante el proceso de paz no fue totalmente aplicado, se observa que entre el noviembre de 2012 y el septiembre 2014 – periodo en el cual las negociaciones estaban en pleno desarrollo en La Habana – aproximadamente 15,100 personas fueron forzadas a dejar sus viviendas y 1,4 millones de individuos sufrieron restricciones a la libertad de movimiento y limitación al acceso a los bienes y servicios básicos (p. 262). Estas limitaciones fueron causadas principalmente por la presencia en los territorios de conflicto de minas antipersonales y otros aparatos explosivos que estaban instalados a protección de los cultivos de coca y de otras áreas militares estratégicas (p. 262). Además, se observa que, siempre a lo largo del periodo 2012-2014, se registraron 1,400 acciones armadas que afectaron al 25% de las municipalidades colombianas (p.267). En este contexto, los autores concluyen observando que los acuerdos de paz no necesariamente garantizan a largo plazo la resolución del conflicto en cuanto su logro dependería de la eficaz y efectiva implementación de los programas humanitarios. A tal propósito, el fortalecimiento de las instituciones estatales en todo el territorio colombiano sería un elemento esencial que garantizaría un futuro digno para las víctimas de este conflicto. En segundo lugar, Rey Marcos y Duval consideran esencial la implementación de una estrategia común y coordinada entre los actores humanitarios internacionales, así como la participación activa de todos los individuos y grupos involucrados en el conflicto (págs. 270-271). En conclusión, el texto “Colombia: ¿Cómo construir la paz?” analiza los aspectos principales y más problemáticos del proceso de paz en Colombia. En particular me pareció muy interesante como ha sido afrontado el tema concerniente la responsabilidad de las empresas y corporaciones privadas en los desplazamientos internos forzosos. Este asunto es muy recurrente en los estudios sobre las migraciones y el desplazamiento forzoso de importantes autores como Saskia Sassen, Robin Cohen y Sandro Mezzadra, los cuales

ponen de manifiesto la paradójica situación en la cual la dignidad humana, considerada el fundamento de los derechos humanos y de los principales ordenamientos jurídicos modernos, se encuentra subordinada a la necesidad de asegurar el mantenimiento del sistema de la economía de mercado. A tal propósito, quería poner de manifiesto el hecho que el despojo de tierras por parte de las corporaciones y de los grupos armados es un problema estructural que, según mi punto de vista, es común en los países donde el derecho de iniciativa económica privada es considerado más importante que los derechos sociales.

Giuseppe Matteo Pezzullo

Doctorando en Estudios Avanzados en Derechos Humanos

Miembro del grupo de investigación universitaria “Globalización, Procesos de Integración y Cooperación Internacional”

Universidad Carlos III de Madrid

**J. BONET PÉREZ y R.A. ALIJA FERNÁNDEZ (eds.), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2016, 433 pp.**

Por Juan Manuel Rodríguez Barrigón

La exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) constituye un ámbito de sobresaliente relevancia en el campo de las ciencias sociales y jurídicas, cuyo estudio adquiere una trascendencia acrecentada en un contexto de grave crisis económica y financiera, como la que estamos conociendo en los últimos años. En esta obra se da un tratamiento a la misma bajo una perspectiva de análisis propia del Derecho Internacional, tomando como elementos fundamentales de definición el sistema universal de protección de los Derechos Humanos sin desconocer las principales realizaciones regionales. Ello no es impedimento para considerar adecuada su presentación en una revista de perfil iberoamericano al ser América Latina un espacio en el que la realidad impone la urgencia por poner en aplicación estos derechos y, también, por ser muy significativos las aportaciones de orden jurídico y político que se han fraguado en su sistema regional y los interesantes debates abiertos en el seno de sus sociedades estatales.

La obra queda enmarcada por una introducción general a cargo de uno de los editores (Jordi Bonet Pérez) en la que se fijan los principales elementos conceptuales de los DESC en el sistema jurídico internacional, y en particular su exigibilidad, así como el alcance que se otorga a la misma a través de la definición normativa de las obligaciones dispuestas en los instrumentos internacionales y las diferentes interpretaciones que se otorgan a las mismas. Es particularmente subrayable el énfasis puesto en esta introducción en la estructuración creciente de una internormatividad cierta entre la regulación internacional de los DESC y otros sectores del ordenamiento internacional que pueden servir para dotar de efectividad a estos derechos. Argumentos de coherencia jurídico-formal en un sistema jurídico propician la interrelación, que se especifica en algunos instrumentos intencionales sobre derechos humanos en los que no se hace una separación “radical” entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales o en técnicas de protección indirecta en las que se detecta la conexión entre diferentes derechos y que propician que una asociación entre ambos como presupuesto para la realización de una protección efectiva. Sin embargo, en ámbitos como el Derecho económico, la concreción de esta internormatividad se encuentra plagada de dificultades deducidas de la creciente desvinculación de este ámbito normativo de los medios institucionalizados en los que se generan y protegen los DESC, incluidas las técnicas de regulación recurrentes para alcanzar ciertos objetivos; pero también por la alta especialización de sectores confluyentes a los que se ha otorgado un interés dominante y que, eventualmente, podrían verse afectados por una exigibilidad que en tiempos de crisis puede quedar minusvalorada.

La estructuración de las investigaciones se hace en dos partes nítidamente diferenciadas, concerniendo la primera a “La dimensión jurídica internacional de la

exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". En ella se contiene un capítulo inicial (elaborado por Arne Vandenberg) destinado a las posibilidades de exigir la aplicación extraterritorial de las obligaciones dimanantes de los DESC a los Estados, poniendo de manifiesto los problemas que ello suscita y las dificultades para hacerla efectiva aún en nuestros días.

La complicada posibilidad de introducir una regulación sobre los actores privados en el sector económico y someter a los mismos a control de cumplimiento de los DESC es abordada por Jordi Bonet Pérez, quien analiza tanto la labor desarrollada en el marco de Organizaciones Internacionales, a través de códigos de conducta o Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos, como la regulación privada transnacional mediante la autorregulación empresarial y la negociación colectiva internacional. En ella se contiene una valoración equilibrada sobre las posibilidades actuales de someter a un control efectivo sobre el cumplimiento de los DESC por parte de los actores privados que se asocia fundamentalmente a la correcta participación de los Estados en el mismo.

Los derechos culturales son estudiados por Rosa Ana Alija Fernández, quien enfatiza la caracterización de los mismos desde el punto de vista normativo por comparación con los derechos económicos y sociales, por ser relevante para determinar su exigibilidad. Aun cuando subyacen cuestiones referidas a la titularidad de estos derechos, pues su goce está referido tanto a individuos como a grupos sociales, la interrelación con otros derechos civiles y políticos resulta significativa. Pero en orden a precisar los límites de estos derechos culturales y su exigibilidad, destaca la no siempre nítida colisión que puede producirse con otros derechos humanos garantizados y las legítimas restricciones que pueden imponerse a los mismos en períodos de crisis.

La práctica que afecta a España en relación con los DESC es objeto de análisis en dos capítulos. Helena Torroja Matéu centra su aportación en el incumplimiento por el Estado del respeto del derecho a una vivienda adecuada, como ha constatado el Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Por su parte, David Bondía García aborda las relaciones entre los derechos civiles y políticos y los DESC al hilo de reformas legislativas en las que se introducen restricciones sobre el ejercicio de los primeros, como el derecho de reunión, de manifestación y de expresión, que pueden resultar alarmantes cuando las mismas se dirigen a sancionar a defensores de los derechos económicos, sociales o culturales.

Finalmente, esta parte primera se cierra con dos capítulos en los que se analiza la exigibilidad de los DESC en situaciones de post-conflicto. A pesar de la escasa entidad que se ha otorgado a estos derechos en el ámbito de la justicia transicional, Elisenda Calvet Martínez realiza un estudio sobre el mismo basado en la experiencia acumulada a través de diferentes mecanismos aplicados para contribuir a conformar sociedades que propicien la igualdad y la justicia social. Aun cuando no dejan de poner de manifiesto profundas limitaciones, es interesante hacer notar que si el incumplimiento de los DESC constituye causa o consecuencia de los conflictos debe propiciarse su incorporación a estos procesos de transición bajo una concepción global de los derechos humanos. Por su parte, Ester Muñoz Nogal y Felipe Gómez Isa presentan un análisis del caso de las revueltas populares en Túnez y Egipto, en las que subyacían problemas severos de desigualdad social, y de las medidas que se han adoptado para su corrección.

La internormatividad y efectividad de los DESC en el sistema jurídico internacional constituye el rasgo identificador de las contribuciones a esta obra encuadradas en la parte segunda. Las mismas aparecen nítidamente orientadas a marcos normativos internacionales estrictamente asociados al ámbito económico, desvinculados de forma general (con excepción de la Unión Europea) de modelos de protección de los DESC, cuyas acciones tienen una entidad sobresaliente en relación con la gestión de la crisis económica o impulsan modelos internacionalizados de intercambio económico sobre los que se promueve el desarrollo de los sujetos participantes.

Se analiza así, primeramente, la labor de promoción de los DESC por parte de las Instituciones financieras internacionales acordadas en Bretton-Woods. Eugenia López-Jacoiste Díaz parte del hecho de que las mismas están incardinadas en el sistema de las Naciones Unidas y, por ello, vinculada por las normas de reconocimiento de los derechos humanos, incluidos los DESC; por ello su análisis queda centrado en el influjo que tienen estos derechos en la actividad de estas Instituciones a través de la condicionalidad de sus préstamos.

Los acuerdos de la OMC también son un campo de exploración para la realización de los DESC, y el capítulo de Xavier Fernández Pons, haciéndose eco de las críticas fundamentadas que se han hecho en torno al desconocimiento de los derechos humanos en este ámbito multilateral, plantea la incidencia que tienen los mismos en este modelo liberalizador del comercio internacional en ámbitos como el derecho a la salud, el derecho a la alimentación y el derecho a un trabajo decente.

La limitada proyección que se dado en los últimos años al ámbito multilateral al sector del comercio internacional ha propiciado la celebración de acuerdos comerciales de ámbito restringido y la proliferación de multitud de acuerdos bilaterales de protección de inversiones. Para el ámbito europeo, aun cuando la experiencia está precedida por acuerdos en otras áreas geográficas, las negociaciones de un Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión presenta una importancia sobresaliente que Jaume Saura Estapà relaciona con algunos peligros a que pueden verse expuestos los derechos sociales y ambientales que gozan de reconocimiento y protección internacional. En esta línea, se posiciona a favor de la introducción de normas específicas en el Acuerdo destinadas a garantizar de modo efectivo el nivel de protección que en Europa se ha alcanzado sobre tales derechos y somete a una valoración crítica al mecanismo de arbitraje cuya creación se prevé. Precisamente la limitada consideración de los DESC por los tribunales internacionales en materia de inversiones, son puestos de relieve por Claudia Manrique Carpio, estudiado en relación con campos como el derecho al agua o los derechos de los trabajadores. No obstante, el análisis que realiza sobre las tendencias actuales que ponen de manifiesto algunos modelos de tratados bilaterales de inversiones permite avanzar una cierta profundización en la toma en consideración de los derechos humanos, incluidos los DESC.

Concluye la participación de autores con dos aportaciones centradas en el ámbito de la Unión Europea, en los que se afronta una doble dimensión en su actuación: interna (a cargo de Laura Huici Sancho) y externa (por María Juliá Barceló). Aun cuando en ambos casos quedan evidenciadas las limitaciones en la promoción del respeto por los DESC, las obligaciones exigibles presentan una intensidad mayor en la actuación de la Unión y sus Estados miembros, pero que en clave de atribución de responsabilidades no resultan fáciles de delimitar, situación especialmente preocupante cuando algunas

políticas destinadas a combatir la crisis económicas pueden estar soslayando el adecuado cumplimiento de las normas que disponen tales obligaciones.

Con todo, estamos ante una obra estructurada en torno a la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la que se da un tratamiento riguroso al estudio de diferentes sectores en los que es manifiesta la preocupación por un debilitamiento potencial de los niveles de efectividad. El análisis jurídico sobre el que se soporta en su conjunto no está exento de consideraciones críticas bien fundamentadas que frecuentemente se acompañan de propuestas destinadas a mejorar la protección de los DESC en el ámbito internacional, y que a buen seguro inducirán al lector a la reflexión. Por ello, puede hacerse una llamada de atención sobre este libro también para los estudiosos de países latinoamericanos, espacio en el que los debates sobre estas materias cobran creciente actualidad.

Juan Manuel Rodríguez Barrigón.  
Profesor Titular de Universidad, Área de Derecho Internacional Público y  
Relaciones Internacionales  
Universidad de Extremadura.

## **A. COX, Espiritualidad y filosofía indígena. Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN). Managua, 2016. (175 pp.)**

Por Adriana Sánchez Lizama

En Iberoamérica existen muy escasos ejemplos de libros sobre saberes indígenas escritos por miembros de los Pueblos Indígenas productores de esas prácticas. Por ello, el libro *Espiritualidad y filosofía indígena* es de gran valor por su función como registro bibliográfico de todos aquellos conocimientos guardados con mayor frecuencia en la tradición oral, como es el caso de los pueblos de la Costa Caribe de Nicaragua, entre ellos el Pueblo Miskito o Tawira, a cuyas experiencias refiere este libro.

Andrés Avelino Cox Molina, su autor, es considerado uno de los máximos exponentes de la sabiduría ancestral miskita. Historiador de profesión y poeta por vocación, ha formado parte del Movimiento Indígena Latinoamericano desde su juventud, lo que le ha permitido fortalecerse como líder indígena. Asimismo, su trabajo académico e investigador cuenta con un importante reconocimiento en el ámbito internacional, habiendo sido invitado en múltiples ocasiones como docente en diversas universidades europeas y latinoamericanas. Asimismo, Cox cuenta con varias obras publicadas, destacando no solamente sus trabajos en materia de historia y saberes indígenas, sino también como poeta.

Dar cuenta de las formas que toma la epistemología indígena es uno de los objetivos del libro aquí referido. Es un esfuerzo por sistematizar conocimientos amplios y que incluso, en algunas ocasiones, son complejos de explicar con palabras, ya que parten de una interpretación de la realidad que intenta aproximarse a lo holístico, como es el caso de la intrínseca relación existente entre la vida comunitaria indígena, la naturaleza y el cosmos, como un todo en el cual los seres humanos están contenidos, relación que es el fundamento de la espiritualidad indígena, la que a su vez impacta su cultura, su identidad, su manera de estar en el mundo y trascender.

Es un libro que habla de los aprendizajes legados por los abuelos y abuelas miskitos sobre la religión, la educación, la sexualidad, las relaciones sociales, la naturaleza, la medicina tradicional, la vida, la muerte, y otras vivencias comunitarias que nos permiten conocer algunos aspectos que dan forma a la cosmovisión miskita, no desde el punto de vista de un observador, sino a través de la voz de sus protagonistas, donde Cox es un transmisor de esos saberes impregnados en el tiempo.

Esta publicación es por lo tanto un aporte a la construcción de investigaciones propiamente indígenas, realizadas desde el interior de los pueblos, pero con una proyección que no solamente alcance a los miembros de un determinado grupo étnico, sino que también logre llegar a un público que por largo tiempo ha ignorado el valor de las producciones cognitivas de quienes son considerados grupos subalternos, entre ellos los pueblos indígenas. En el prólogo, Cox imprime una suerte de valor reivindicativo a la obra al indicar: “con este libro mi mayor deseo es que salgamos a la luz, para ver su claridad sin temor, ni que otros piensen por nosotros”, refiriéndose al rescate del saber y el ser negados por las estructuras de la colonialidad, rescate logrado a través de una filosofía indígena que se caracteriza por ser patrimonio comunitario, donde la naturaleza

tiene un rol central, de la que emanan mensajes para la humanidad que son insumos para la construcción de conocimientos colectivos, donde la comunidad es la categoría principal.

El libro fue editado por la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), en la que Cox ejerce como docente, fundada en 1992 por profesionales indígenas y reconocida a nivel nacional e internacional por ser la primera experiencia consolidada de educación superior intercultural en América Latina, que cimentada en la cosmovisión de los grupos étnicos que habitan la costa caribe y haciendo uso de metodologías de enseñanza propias, ha sabido generar programas útiles para el impulso de la autodeterminación de los grupos a los que se dirige, teniendo como horizonte el Buen Vivir de las comunidades y el rescate de la identidad étnica diferenciada pero armónicamente insertada en un mundo diverso.

Adriana Sánchez Lizama  
Doctoranda del programa en Estudios Avanzados en Derechos Humanos  
Universidad Carlos III de Madrid

**JOSE MANUEL AZCONA PASTOR, *De Hispanoamérica a Albania. El concepto de hispanidad, la política exterior y la LEGACION ESPAÑOLA EN TIRANA (1929-1939)*, Madrid, Silex, 2016.**

Por Tomás Pedro Gomariz Acuña,  
Universidad Rey Juan Carlos

Destaca el presente estudio por rescatar para el conocimiento histórico, hechos singulares de la participación de España en el campo de las relaciones internacionales de la primera mitad del Siglo XX, que muy probablemente habrían sido completamente ignorados en la posteridad. Este fue el caso del establecimiento de relaciones de nuestro país con el naciente estado albanés, concretado con el establecimiento de la Legación-Consulado del Reino de España en Tirana entre 1929 y 1939. Acontecimientos, en conjunto, difíciles de apreciar por la volatilidad y falta de estabilidad de aquel escenario político, donde se estaba fraguando la reconfiguración de los parámetros estructurales de aquellas sociedades y del marco internacional en general. Hechos, en los cuales, volvía a resurgir el interés y la predisposición compartida para la regeneración, por diferentes vías, de la identidad nacional del esplendor y la grandeza de tiempos pretéritos. Iniciativas gubernamentales orientadas para posicionar al estado español, de la forma más significativa posible, en la cartografía de las relaciones entre las naciones más preponderantes de aquel entonces.

Este extraordinario trabajo, por otra parte, hace evidentes las altas destrezas de su autor en la acometida de las labores disciplinares para alcanzar los mejores resultados del presente reto analítico. Claramente, dadas las razones aludidas, esta obra requería de la atención de investigadores de muy refinada y sugestiva sensibilidad. Además, precisa de muchas aptitudes para la recopilación ordenada de toda la documentación usada, que aquí es interpretada de la mejor manera. Tareas, por otra parte, acometidas entre un amplio abanico de fuentes documentales distribuidas en diferentes naciones muy distantes en considerables aspectos, que este estudio consigue aproximar. Labor abordada con muy alto magisterio en la correcta planificación metodológica, donde se trata de apreciar los móviles y principios de la significación de lo acontecido, dentro de los márgenes de determinación de las iniciativas de los actores más característicos de aquel contexto. Cuestión resuelta en la enunciación de los idearios de las dinámicas de las razones causales de aquellos procesos, precisados en la concepción renovadora de la realidad hispana.

Así, tomando en consideración lo observado, el profesor José Manuel Azcona descubre la naturaleza de las razones del desenvolvimiento de los acontecimientos asociados al desarrollo de las relaciones diplomática de España con Albania y procede a descifrar, pormenorizadamente, todos los aspectos de esta impresionante materia. Todo ello articulado en torno al sentimiento patriótico referido al final del párrafo precedente sobre el concepto histórico de la hispanidad que fue rescatado y reintroducido en el quehacer disciplinar por el profesor Miguel de Unamuno. Noción de amor al propio sentir de la nacionalidad, surgida de múltiples debates entre académicos e intelectuales, desde Joaquín Costa hasta José Ortega y Gasset, sobre los efectos de los desastres del Siglo XIX y la decadencia de España como nación. Expresión convertida, por otra parte, en pilar ideológico de las dictaduras de Primo de Rivera y de Franco, a la vez de ser aclamado,

con algunas acepciones diferenciadas, por los filósofos españoles de la república en el exilio. En resumidas cuentas, la razón causal de las dinámicas de los acontecimientos sometido a estudio en el libro referido en estas líneas.

De esta forma, teniendo en cuenta estos soportes o fundamentos de la argumentación, que el autor de la obra trata de forma distendida a lo largo de su exposición, nuestro investigador procede con la descripción de la realidad de los dos países en observación. Además, presta mucha atención a las lógicas de las relaciones entre las nociones concurrentes en tal escenario. Respecto a España centra la atención en la significación de esta iniciativa y como es atendida por los tres gobiernos implicados en ellas: últimos años de la restauración borbónica con la dictadura de Primo de Ribera, la Segunda República y la dictadura del general Franco. Con ello, trata de colocarnos ante la estimación de las razones y ambiciones por acometer esta tentativa y las dificultades o deficiencias para poderla llevar de la mejor manera a buen fin. Labores estratégicas, por otra parte, importantes para alcanzar significación en el fluctuante contexto aludido, además para dar coherencia a los principios programáticos del orden promovido. España debía posicionarse como potencia en aquel panorama y ejercer la mejor influencia en los territorios que le resultasen más accesibles. Situación que le podría reportar indudables beneficios a medio plazo.

Posteriormente, en esta obra se procede a presentar la realidad albana de aquel contexto. Se aproxima al desarrollo de su sistema político que estaba en proceso de consolidación. Al inicio de las relaciones diplomáticas aquí estudiadas se estaba instaurando el gobierno del rey Zog I. Reinado que duró el mismo tiempo que la valija diplomática española en Albania, que finalizó con la invasión de este país por Mussolini en 1939. Aquí, el profesor José Manuel Azcona pone mucha dedicación en la explicación y el entendimiento de los procesos previos y las dinámicas políticas desarrolladas en esta etapa. La independencia de esta nación era muy reciente y sus problemas de gobernabilidad eran muy grandes. Además, mantenía una situación crítica en su entorno internacional más próximo, sobre todo en lo referido a relaciones de vecindad con las naciones colindantes. En todo esto se procede a señalar los logros y limitaciones de esta etapa del gobierno albanes. Es prestada mucha atención a la relación de dependencia mantenida con Italia y la necesidad de abrir nuevos horizontes, donde España encuentra su alternativa de la que luego saca pocas ventajas. Entre estas debe ser mencionada el aprecio manifestado por este país hacia el gobierno del General Franco en España, ya que Albania fue la tercera nación en reconocerlo en el ámbito de la Sociedad de Naciones poco antes de desaparecer en las manos de la potencia italiana. El destino de estos territorios seguiría rumbos muy distintos y las relaciones diplomáticas con España quedarían agotadas hasta tiempos muy recientes. Tras la II Guerra Mundial Albania quedaría englobada en la esfera de los países del Bloque del Este y, por tanto, muy separada del conjunto de los países occidentales de Europa.

Tomás Pedro Gomariz Acuña  
Profesor de sociología  
Universidad rey Juan Carlos

**JOSÉ MANUEL AZCONA PASTOR, *Emigración y relaciones bilaterales España-Chile (1810-2015)*, Ed. Dykinson, Madrid, 2016.<sup>307</sup>**

Por Dra. Majlinda Abdiu y Javier Avilés Barandiarán

Las migraciones transoceánicas han configurado la sociedad de Latinoamérica a lo largo de los últimos siglos y asimismo han modificado notoriamente la población española en la actualidad con sus complejos flujos. España y Chile son dos países hermanos unidos por la historia cuyas migraciones poblacionales han enriquecido a lo largo de los últimos siglos la cultura y las sociedades de ambos. El libro *Emigración y relaciones bilaterales España-Chile (1810-2015)*, dirigido por el Prof. Dr. José Manuel Azcona Pastor y editado por la editorial Dykinson en el año 2016, analiza en profundidad precisamente la salida voluntaria de los españoles hacia Chile desde la segunda década del siglo XIX hasta la actualidad en el siglo XXI, con objetividad, rigor académico y excelencia, en doce capítulos escritos por profesores expertos de distintas universidades de Chile y España. El libro trata en concreto no sólo los movimientos migratorios voluntarios de los españoles hacia este rico país de Sudamérica desde su fundación como tal, sino también el exilio producido durante la Guerra Civil española entre los años 1936 y 1939, las relaciones internacionales bilaterales promovidas entre los dos países y la situación actual de los flujos migratorios en el siglo XXI. Se estudia además entre sus páginas la colaboración violenta desarrollada entre los grupos terroristas ETA y MIR, que conforma un apartado propio y muy interesante dentro del libro.

Los autores de este libro son todos profesores e investigadores de reconocida trayectoria académica, especialistas destacados en historia de las relaciones internacionales en sendos países, en movimientos migratorios y en estudios relacionados con Iberoamérica, provenientes de la Universidad de los Andes, la Universidad de La Frontera (Temuco) y la Universidad de Santiago de Chile, en América. Y de la Universidad Rey Juan Carlos, la Universidad Autónoma de Madrid, el CIESE/Comillas y la Universidad de Oviedo, en España. La metodología de estudio y escritura empleados por los autores sobresale además en todos los casos por su seriedad y claridad en la exposición y lectura, por su objetividad en el tratamiento de las fuentes documentales, por el tratamiento que se hace de la abundante y relevante información concerniente al análisis de la historia y de las ciencias sociales, así como por las detalladas conclusiones

---

<sup>307</sup> José Manuel Azcona Pastor es historiador y Profesor Titular de Historia Contemporánea en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid desde el año 1999, donde imparte la asignatura Historia del Mundo Actual. Es director también de la Cátedra de Excelencia Iberoamericana Santander Presdeia (Vicerrectorado de Investigación de la URJC) y profesor en la Escuela Diplomática. Ha sido además Profesor de Historia Contemporánea en la Universidad de Deusto (Bilbao) entre los años 1987 y 1997, donde ha enseñado Historia de España en la Licenciatura de Geografía e Historia, e Historia del Mundo Actual en el Instituto de Ciencias de la Educación (ICE) y en el Instituto de Estudios Europeos (IEE) del mismo centro. También ha sido Profesor-Tutor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (Centro Asociado de Bizkaia) entre los años 1991 y 2005, donde ha impartido las asignaturas de Historia Contemporánea de España, Geografía General, Geografía Descriptiva y Geografía Humana. Desde el año 1990 es Doctor de Historia Contemporánea por la Universidad de Deusto y desde 2001 Máster en Cooperación y Seguridad en Iberoamérica por el CESEDEN. Sus líneas de investigación fundamentales son las relaciones internacionales a partir del año 1945, las migraciones internacionales y el nacionalismo vasco. Es además autor de más de cien textos académicos y científicos de máxima calidad publicados en distintos países del mundo: España, Italia, Alemania, Francia, Estados Unidos, Uruguay, Brasil, China y Albania, entre otros.

que se revelan sobre la evolución de la emigración española en la mencionada república de Chile. Un completo estudio al respecto, escasas veces publicado en volúmenes de calidad con anterioridad.

Este atractivo libro, *Emigración y relaciones bilaterales España-Chile (1810-2015)*, del todo recomendable por su distinguida aportación al objeto de estudio en cuestión, cabe citar que es fruto además de los resultados obtenidos en el Proyecto de Investigación F12-HC/Cat-Ib-2014-2016 denominado «Emigración y relaciones bilaterales España/Chile (1810-2015)» del Vicerrectorado de Investigación de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y del trabajo científico desarrollado en la Cátedra Iberoamericana de Estudios Migratorios Internacionales Santander Presdeia dirigida por el profesor doctor José Manuel Azcona e igualmente consecuencia de las investigaciones cultivadas en el Proyecto de Investigación «La política exterior de España: de la transición a la consolidación democrática (1986-2001)» financiada por el Ministerio de Economía y Competitividad cuya referencia es HAR2014-536128-P.

Sus capítulos, ordenados cronológicamente, atienden especialmente a los hitos esenciales que configuran la emigración hispana hacia Chile. En ellos se ilustra, de esta manera, en primer lugar, la llegada de los españoles a la citada nación del Cono Sur, que se remonta a la época de la conquista y su colonización. Continúa con el progreso que supuso durante todo el siglo XIX la emigración española hacia este país. Con relación al siglo XX, se ahonda además en las relaciones internacionales suscitadas entre España y Chile durante la Era del Salitre (1883-1936), en el exilio español durante la dramática Guerra Civil y su postguerra (años 1936-1945), en las relaciones bilaterales entre ambas naciones concebidas del año 1936 al año 1990, en las particulares relaciones entre la nación sudamericana y España durante la dictadura chilena, y en las conexiones fraguadas entre los grupos terroristas ETA y MIR. Referentes al siglo XXI, varios autores examinan también las relaciones entre España y Chile en su reencuentro democrático (del año 1990 a 2014), las características fundamentales de la inmigración española reciente en Chile y los desafíos que esta genera como consecuencia, y la inversión española y estadounidense en el país latinoamericano desde el año 1966 hasta el año 2014. Por último, cierra el libro un capítulo dedicado al tratamiento de la inmigración latinoamericana en el cine español.

*Emigración y relaciones bilaterales España-Chile (1810-2015)* continúa así la línea de investigación sobre migración española hacia América desarrollada a lo largo de los últimos años en la Cátedra Santander Presdeia de la Universidad Rey Juan Carlos, cuyas investigaciones anteriores, coordinadas por el Prof. Dr. José Manuel Azcona Pastor, han inspeccionado de un modo semejante la emigración española en Argentina, Brasil, Puerto Rico, República Dominicana, Cuba, así como en otros países de Centroamérica. Tal es el caso de los libros de investigación: *Posible Paradises: Basque Emigration To Latin America*, Reno, University of Nevada Press, 2004; *Identidad y estructura de la emigración vasca y navarra hacia Iberoamérica. Siglos (XVI-XXI)*, Pamplona, Thomson Reuters ARANZADI, 2015; *El ámbito historiográfico y metodológico de la emigración vasca y navarra hacia América*, Esko Jaurilaritza, Gobierno Vasco, 2011; *El dogma nacionalista vasco y su difusión en América (1890-1960). Un paradigma de paradiplomacia*, Gijón, TREA, 2013; *Las dimensiones de la presencia española en Brasil*, Madrid, Universitas, 2010; *Emigración, actividad empresarial y cooperación española al desarrollo en República Dominicana*, Madrid

Universitas, 2011; *El alcance de la emigración y de la actividad empresarial española en Iberoamérica: El caso de Puerto Rico*, Madrid, Universitas, 2012; *Cuba y España. Procesos migratorios e impronta perdurable (siglos XIX y XX)*, Madrid, Dykinson, 2014; *Fuentes orales, emigración española y desarrollo socioeconómico en Centroamérica*, Navarra, Thomson Reuters ARANZADI, 2015, *La utopía agraria. Políticas visionarias de la naturaleza en el Cono Sur (1810-1880)*, Madrid, CSIC, 2015; y *Violencia política y terrorismo de Estado en Argentina*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010; entre otros.

De esta forma, la Cátedra Santander Presdeia, que tiene por objeto dar a conocer la implicación de la emigración española contemporánea en la sociedad de América Latina y estudiar con detalle y métodos académicos la contribución empresarial y la cooperación al desarrollo de España al crecimiento económico y social de Iberoamérica y, en concreto, el director del libro, reconocido y virtuoso historiador Profesor Titular de Historia Contemporánea en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y experto en relaciones internacionales de España hacia América y en migraciones internacionales, ofrecen así esta selecta obra de significativo contenido tanto a los lectores especialistas en el tema como a los que deseen iniciarse en los conocimientos sobre emigración española hacia Chile. Se trata, en definitiva, de un libro indispensable para los expertos en la materia, que supone además una de las mejores aportaciones al respecto publicadas en el siglo XXI por su calidad, planteamiento objetivo y colaboración entre profesores e investigadores pertenecientes a distintas universidades de España y Chile.

Dra. Majlinda Abdiu

Profesora e investigadora de la Universidad de Tirana (Albania)

Dr. Javier Avilés Barandiarán

Investigador en la Cátedra Santander Presdeia. Universidad Rey Juan Carlos

**KRISTÍN GUDRÚN JÓNSDÓTTIR, *Bandoleros santificados: Las devociones a Jesús Malverde y Pancho Villa, San Luis de Potosí, Colegio de la Frontera Norte y Colegio de San Luis, 2014.***

Por José Manuel Azcona Pastos y Tomás Pedro Gomariz Acuña

Gudrun Jónsdóttir, Kristín,

Destacándose por su aparente humildad y sencillez, este gran ensayo ofrece, a los lectores y estudiosos de las disciplinas humanísticas y las ciencias sociales, una gran sorpresa y curiosa oportunidad para el asombro. La autora de este libro consigue fascinar a cualquiera con esta obra maestra de la investigación sobre aspectos de indudable valor de la fenomenología religiosa. Estudio realizado en torno a las creencias de los estratos sociales más modestos de las comunidades mexicanas y que ella misma justifica, objetivamente, como extensible, en gran medida, a la generalidad del entorno iberoamericano. En este excelente trabajo de antropología social, sobresaliente por la brillantez epistemológica y metodología de su quehacer globalizador propio de múltiples y fructíferos campos disciplinares repartidos entre la etnología y la sociología de la religión, esta escritora trata de mostrarnos la dinámica del crecimiento y desarrollo abrumador de la aclamación social de los santos populares mexicanos en las últimas décadas. Para ello procede, de forma sencilla y, sobre todo, sin la arrogancia de excesivas pretensiones de elocuencia, definiendo la naturaleza y las necesidades del sentimiento religioso popular del escenario estudiado. Esfera donde son concentrados muy diferentes matices, de procedencias mundanas ampliamente diversificadas, de los agregados sociales de las condiciones más humildes con las convenciones doctrinarias del credo católico.

Según atiende esta investigadora el fenómeno sometido a estudio, señala como sobresale en el escenario social analizado la intensa concurrencia de nuevas figuras e imágenes icónicas muy veneradas socialmente, que las autoridades eclesiásticas no podrían incluir en el santoral bajo ningún concepto. Situación así creada por el hecho de haber surgido, la mayoría de ellos, completamente al margen de las instituciones de la Iglesia y de los preceptos desarrollados en ella. La mayoría de estos personajes tuvieron modos de vida sin ninguna virtud y ampliamente apartados los cánones y principios de santidad. El centro de atención de este trabajo es el estudio de los casos de la santificación popular de varios bandoleros muy distinguidos, entre los que se destaca el más afamado líder nacional y revolucionario de esta nación. Aquí se trata de interpretar el sentido alcanzado por éstos para las comunidades más numerosas de tal país. En tal labor comienza tratando de interpretar los aspectos más peculiares de las personalidades a los que las multitudes rinden culto y esperan de ellos su ayuda o protección. Busca la razón de la generación del mito del santo bandolero beatificado por los ritos paganos de las muchedumbres en su acontecer cotidiano. Mecánicas sociales que parecen ampararse en la idea del poder de la bondad salvadora supuestamente ejercida por tal clase de malhechores, a los que también es posible invoca. En general, héroes de los desvalidos, ejemplos de vida malograda por la injusticia, próximos a la popular interpretación mística del martirio. Concepción, por otra parte, normalmente adoptada, de forma entusiasta, en la lógica sincrética de los imaginarios religiosos de tales agregados culturales.

Todo esto es desarrollado, en este texto, siguiendo una articulación muy sistematizada. Partiendo de la racionalización máxima de los fundamentos del objeto perseguido, procede, paulatinamente, a la ilustración de los aspectos más complementarios. Así, expone al principio la aclaración de los principales soportes conceptuales y de las lógicas en las que estos se articulan con la realidad tratada. De esta forma, el primer capítulo está dedicado al entendimiento de los preceptos religiosos comúnmente divulgados entre las multitudes. Para ello propone el contraste entre la concepción oficial de las instituciones religiosas y la forma en la que éstos son desarrollados en los entornos sociales sometidos a observación. Propone, por tanto, la comparación de los métodos de santificación seguidos por la Iglesia en sus diferentes etapas históricas y los practicados en las circunstancias sociales sometidas a tratamiento en este documento. Aquí trata de apreciar, de una forma meramente sugerente, las semejanzas según las posibles similitudes contextuales de los tiempos remotos. En este respecto, recalca, de forma insistente, los procedimientos seguidos en los primeros siglos del cristianismo conjugándolos con el presente. Así, los asemeja al fenómeno examinado porque en aquellos momentos los reconocimientos de los santos sólo eran populares y en ello no eran utilizados protocolos muy formalizados.

De manera paralela a lo dicho, procede al análisis de la concepción de la santidad en las culturas mexicanas y latinoamericanas. Trata de encontrar los puntos de unión entre las prácticas católicas y las tendencias de naturaleza pagana de los entornos étnicos implicados. De tal forma, trata de acercarse a la concepción iberoamericana de los procesos de santificación y su traslación a la conciencia generalizada de la ciudadanía. Con ello intenta apreciar la configuración y el ajuste de los rasgos esenciales de la religión vigente a sus cosmovisiones más vulgarizadas entre el gentío. Dando vueltas a todo esto centra su atención en los ritos, las costumbres y los recursos materiales creados al efecto, que son traslaciones del acontecer eclesiástico al marco de las relaciones corrientes. De forma encubierta, señala con mucha habilidad la funcionalidad de este conjunto de cosas en el ordenamiento del curso del acontecer cotidiano, observando cómo tales elementos son convertidos en los soportes de los parámetros de la vida social.

Después de todas estas reflexiones sobre las concepciones fundamentales de la obra, el curso posterior de la exposición gira en torno al papel jugado por los medios de comunicación en este efecto. Así atiende el conjunto general de los recursos empleados. Entre ellos centra su atención a los que mayor difusión tienen. En ellos mucho le preocupa la incidencia de los documentales, series, el arte dramático y demás obras literarias en la formación de la imagen colectiva de tales actores dotados, de una manera o de otra, de supuestas virtudes providenciales. Manifiesta preocupación por el alcance de las transformaciones grotescas, que llevan a la aparición de las figuras de los narcosantones, como fórmula exclusiva para acatar la degradación contextual sin ningún tipo de discusión.

La obra es finalizada con una profunda reflexión sobre la intencionalidad del trabajo, las dificultades encontradas y los logros conseguidos. De forma encubierta, nos traslada la intención de acceder a los aspectos más profundos de las vivencias de los más desfavorecidos en la sociedad mexicana. Según variadas anotaciones de esta ensayista tomadas de diversos teóricos, la práctica religiosa entrena la reconstrucción del orden de lo real en la esfera cósmica. Los relatos en torno de las creencias nos reproducen la esencia misma de las vivencias colectivas. Ella nos traslada cómo la veneración al santo popular es la respuesta ante el orden dominante desprovisto de sentido para los más afectados.

Es expresión espiritual de la forma de vivir de los que no se sienten satisfechos de su situación. Aludiendo a variados autores, nos traslada: las religiones profanas en México son formas de protesta simbólicas y de resistencia pasiva. Para nuestra escritora, todos estos rituales entrañan formas alternativas de expresión a la resignación ante el sobrio porvenir. Manera marginal de proceder, por otra parte, propia de los que desarrollan su existencia sumidos en la cultura de la pobreza, que fue señalada por el famoso antropólogo Oscar Lewis hace muchos años.

José Manuel Azcona Pastor  
Profesor de historia contemporánea  
Universidad rey Juan Carlos

Tomás Pedro Gomáriz Acuña  
Profesor de sociología  
Universidad rey Juan Carlos

## 5. DOCUMENTACION:

### RESOLUCION 527

Modificación del  
Contenido y Formato  
de la Tarjeta Andina de  
Migración (TAM)

***LA SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,***

VISTA: La Decisión 397 de la Comisión;

CONSIDERANDO: Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la Decisión 397, la Junta del Acuerdo de Cartagena estableció mediante la Resolución 433 de septiembre de 1996 el contenido y formato de la Tarjeta Andina de Migración;

Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la misma Decisión 397, la Secretaría General de la Comunidad Andina puede modificar mediante Resolución, y previa opinión del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM), el contenido y formato de la Tarjeta Andina de Migración;

Que la Tarjeta Andina de Migración debe contener la información necesaria que toda persona está obligada a proporcionar al ingresar o salir del territorio de cualquiera de los Países Miembros, a efecto de ejercer los controles correspondientes;

Que es necesario que los países que integran la Comunidad Andina cuenten con un documento uniforme de control migratorio que facilite el movimiento de personas e incentive el turismo; y,

Que el Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM), en su Quinta Reunión aprobó la modificación del contenido y formato de la Tarjeta Andina de Migración (TAM);

### **RESUELVE:**

**Artículo 1.-** Modificar el contenido y formato de la Tarjeta Andina de Migración (TAM), según lo señala la presente Resolución.

**Artículo 2.-** La Tarjeta Andina de Migración podrá emitirse en formato pre-impreso, mecanizado, electrónico o virtual, según lo decida cada País Miembro de la Comunidad Andina.

Dicho formato deberá estar dividido en dos partes, la primera de las cuales quedará en poder de la autoridad de migración del País Miembro receptor, y la segunda en poder del viajero. La autoridad migratoria consignará en ambas partes la fecha de ingreso y el tiempo autorizado de permanencia.

**Artículo 3.-** La Tarjeta Andina de Migración contendrá, como mínimo, la siguiente información:

En la primera parte que permanecerá en poder de la autoridad de migración:

- APELLIDO (S)
- NOMBRE (S)
- FECHA DE NACIMIENTO
- SEXO
- NACIONALIDAD
- OCUPACION O PROFESIÓN
- TIPO DE DOCUMENTO DE VIAJE
- NUMERO DE DOCUMENTO DE VIAJE
- MEDIO DE TRANSPORTE
- TIPO DE ALOJAMIENTO (HOTEL, CASA FAMILIAR)
- MOTIVO DEL VIAJE
- TIPO DE VISA
- DIAS DE PERMANENCIA

En la segunda parte que permanecerá en poder del viajero:

- APELLIDO (S)
- NOMBRE (S)
- FECHA DE NACIMIENTO
- NACIONALIDAD
- TIPO DE DOCUMENTO DE VIAJE
- NUMERO DE DOCUMENTO DE VIAJE

**Artículo 4.-** La Tarjeta Andina de Migración será emitida en los idiomas castellano e inglés.

**Artículo 5.-** A partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución, quedará derogada la Resolución 433 de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

**Artículo 6.-** Comuníquese a los Países Miembros la presente Resolución, la cual entrará en vigencia en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, contado a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los once días del mes de julio del año dos mil uno.

Sebastián Alegrett  
Secretario general

## **XXV CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO**

Cartagena de Indias, 28 y 29 de octubre de 2016

### ***RESOLUCIÓN DE CARTAGENA DE INDIAS SOBRE LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA***

Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países iberoamericanos, Destacando los avances logrados en el proceso de renovación de la Conferencia Iberoamericana y de Reestructuración de la Secretaría General Iberoamericana, iniciado en la XXII Cumbre de Cádiz en 2012 y afianzado en la XXIII Cumbre de Panamá en 2013 y la XXIV Cumbre de Veracruz en 2014; Teniendo presentes los resultados de las Reuniones de Trabajo de los Cancilleres de la Conferencia Iberoamericana realizadas el 12 de diciembre de 2015, el 21 de septiembre de 2016, y el 28 de octubre de 2016. Guiados por el deseo de continuar consolidando la Conferencia Iberoamericana como un escenario para adelantar acciones de cooperación para beneficio de nuestros países: Acordamos:

1. Adoptar el Manual Operativo de los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos de la Cooperación Iberoamericana, reconociendo que su actualización fortalecerá la gestión e impacto de las acciones de cooperación que realizamos entre nuestros países.
2. Aprobar el documento Proceso de Planificación de la Cooperación Iberoamericana y Lineamientos para la elaboración del Programa Operativo Anual 2017, herramienta de gestión que armoniza la bienalidad de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos con la planificación estratégica de mediano plazo de la Cooperación Iberoamericana.
3. Acoger el Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana PACCI 2015-2018, aprobado por los/as Ministros/as de Relaciones Exteriores en diciembre de 2015, y aprobar el documento Revisión y actualización de las líneas estratégicas del PACCI 2015-2018, en el que se incorporan los mandatos adicionales derivados de la presente Cumbre.
4. Mantener sin cambios el monto presupuestario ordinario de la SEGIB correspondiente al año 2016, para los años 2017 y 2018.
5. Mantener sin cambios la escala de las contribuciones de los países iberoamericanos a la SEGIB correspondiente al año 2016, para los años 2017 y 2018, e instruir a los Coordinadores Nacionales a identificar fórmulas para continuar el proceso gradual de redistribución de porcentajes, que contribuyan a implementar la renovación acordada.

6. Encomendar a los Ministros de Relaciones Exteriores considerar la aprobación de las solicitudes presentadas por países y organizaciones internacionales interesados en obtener el estatus de Observador Asociado o Consultivo en los años en los que no se celebren Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. La aprobación será ratificada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la siguiente Cumbre.

Cartagena de Indias, Colombia. 29 de octubre de 2016