

INTRODUCCIÓN

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), de manera formal, a partir del segundo semestre de 2018 puso en marcha un proyecto editorial especial, parte de la agenda o plan de trabajo 2018-2022 de su director, Dr. Pedro Salazar Ugarte, denominado Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, y del cual funge como coordinadora quien suscribe estas líneas introductorias.

La propia naturaleza de este proyecto especial habla por sí solo al congregar *i)* temas de coyuntura con relevancia jurídica e incluso temas no estrictamente legales; *ii)* vinculados con la Agenda Nacional; *iii)* con una extensión breve y no dictaminado, en principio, aunque si dispone de ISBN; *iv)* dirigido a un público no necesariamente especializado; *v)* con una vocación informativa, es decir, no es un documento estrictamente doctrinal pero tampoco es divulgación *per se*, y *vi)* que amerita celeridad en su redacción y publicación para que consiga el impacto deseado, es decir, incidir en la opinión pública y eventualmente en la toma de decisiones públicas.

Dadas las razones de excepcionalidad por las que transitamos en 2020, con la emergencia sanitaria por COVID-19, creímos conveniente utilizar ese canal de conocimiento para hacerle llegar a todos los interlocutores involucrados, información sencilla pero veraz sobre el estado del arte, las consecuencias y las propuestas lanzadas desde diferentes áreas del conocimiento jurídico. El proyecto de Opiniones técnicas tiene un total de 35 números desde sus inicios, octubre 2018, hasta el día de hoy, julio 2020. De ese total de 35 números, 15 han estado dedicados al COVID-19, es decir, desde que nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM cerró sus instalaciones el 18 de marzo, atendiendo los acuerdos que restringían las labores no esenciales e impulsaba la sana distancia y el confinamiento en nuestros hogares, y visualizando, de alguna manera, que lo que se avecinaba no era una cuestión de unos días, como coordinadora del mismo pergeñé la idea de invitar a escribir y reflexionar sobre el COVID-19 y una diversidad de aspectos jurídicos que afectarían de inmediato, directa o indirectamente, a nuestra sociedad mexicana y al mundo en general.

De esta manera, se lanzó y se coordinó un primer número, el correspondiente al número 14 de la serie titulándolo “Emergencia sanitaria por COVID-19: Reflexiones desde el derecho (I)” y así sucesivamente con un total al día de hoy, como expresamos, de 15 números. Una serie, digamos, paralela, dentro del proyecto Opiniones técnicas, y específica referida a la pandemia y las connotaciones e implicaciones legales desde diversas áreas del conocimiento jurídico. La reacción de la comunidad académica fue más que positiva y comprometida y, prácticamente, salió un número consecutivo por cada semana de confinamiento hasta inicios de junio. Algunos números han congregado temas generales y otros números han sido monográficos concretos, como federalismo; ciencias penales; derecho constitucional comparado; democracia y procesos electorales; noroeste de México; “acuerdo” en torno a la fuerza armada; contratación pública; constructivismo jurídico, gobierno, economía y cambio conductual; niñas, niños y adolescentes; medios alternos de solución de conflictos; campo mexicano y violencia familiar. Los monográficos enumerados fueron co-coordinados por una servidora y por colegas reconocidos, especialistas en las diferentes materias, como son, por orden de enunciación y aparición de los monográficos, José María Serna de la Garza, Enrique Díaz-Aranda, Diego Valadés, María Marván, Guadalupe Salmorán, Juan Vega, Miguel Alejandro López Olvera, Enrique Cáceres Nieto, Montserrat Pérez Contreras, Fernando Navarro, Ma. Carmen Macías y Rosa Álvarez González.

La convocatoria, en primera instancia, se hizo a nivel interno del IJ y posteriormente se realizó de manera más extensa a través de diferentes redes sociales del ámbito jurídico, solicitándose que se invitara, con libertad y ampliamente, a todos aquellos colegas que tuviera interés en participar sobre la temática. En los 15 números relacionados con el COVID tenemos un total de 175 contribuciones, con 191 autores/as —algunos/as con más de una participación—, con un extraordinario balance entre colegas internos y externos del propio IJ, 96 internos y 95 externos, y con más de 2 000 páginas escritas.

Ha sido una publicación de gran éxito, incluso viral en algunas de nuestras sedes de la UNAM en el extranjero, especialmente en la sede de China y Sudáfrica; con una cantidad de consultas/visitas y citas importante, los números lo han manifestado, y, por ende, el objetivo se ha visto cumplido al hacer llegar información, como decíamos, sencilla pero veraz y completa, desde el conocimiento de quienes nos han hecho el honor de participar y así dar oportunidad de compartir información a una población en estado de vulnerabilidad que necesita saber cuestiones puntuales en torno al ejercicio de sus derechos, desde el ámbito sanitario, laboral, económico, social, entre

otros. Ha sido una labor ardua, con un esfuerzo que superó, con creces, el número de horas laborales durante días, semanas y meses; una labor conjunta de autores y autoras, de coordinación, edición y publicación inmediata concebida, desde sus inicios, como un servicio a la comunidad y por ello el apoyo recibido para colocar cada versión de autor, y posteriormente, cada versión editada, en nuestra página web del IJ-UNAM. La divulgación, más que nunca, se hacía imprescindible si se quería lograr el objetivo planteado de información “sincrónica” a un colectivo inmerso en una crisis sin parangón.

Con esta iniciativa y con este recorrido planteado y esbozado, uno de nuestros destacados colega y amigo del IJ, Dr. Arturo Oropeza, manifestó su interés en que esa “huella”, esa instantánea brevísima de opinión que dejamos plasmada en la serie de Emergencia sanitaria por COVID-19, la eleváramos a un artículo doctrinal, al menos de manera más formal, y así dejar una constancia más aterrizada y amplia sobre la temática planteada. La idea se transformó en una invitación específica a todos los autores/as que habían participado en la serie COVID-19 de las Opiniones técnicas —excepto los tres últimos monográficos, por cuestiones de tiempo— y de nueva cuenta propiciando que se extendiera siempre a un colectivo más amplio. El resultado fue un texto con 41 artículos doctrinales, con un total de 55 autores/as, con 1 300 páginas en donde se abarcaron, como decimos, la mayoría de las materias que convergieron en las publicaciones dedicadas a la emergencia sanitaria por COVID-19 del proyecto editorial Opiniones Técnicas.

Por cuestiones prácticas, e incluso pedagógicas, dicho texto se convirtió en la [presente] obra titulada *COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia*, dividida por temáticas y así se congregaron en cinco volúmenes: I. Marcos normativos; II. Aspectos filosóficos y bioéticos; III. Derechos humanos; IV. Política, derecho y economía y V. Reflexiones comparadas. En definitiva, el lector y la lectora tiene en sus manos un nuevo producto académico que ofrecemos como comunidad y que pensamos alcanza los objetivos marcados.

Durante la emergencia sanitaria que nos trajo el virus SARS-CoV-2, hemos escuchado una frase, pareciera de cabecera, pero no por ello menos cierta, y es esta de que el mundo jamás enfrentó una pandemia simultánea a nivel global. Y así es, este es uno de los precedentes o hitos que más caracteriza la situación transitada por la enfermedad de COVID-19 y, derivado del mismo, se le agrega una falta de preparación para afrontar la misma con consecuencias graves que genera complejidades en los Estados con efectos económicos, sociales, políticos y, por supuesto, de salud. Precisamente, como una mano extendida ofreciendo apoyo, se visualiza la presentación de una

colección de estas características; cinco volúmenes que buscan, una vez más, hacerse eco de los problemas más acuciantes y solidarizarse con los más desfavorecidos, con los que están hoy en una posición de desigualdad más palpable y patente que nunca; porque el mundo cambió y no para mejor.

En México, como en otros tantos países, se han emitido una serie de decretos, de acuerdos, a través del Consejo General de Salubridad y de la Secretaría de Salud, así como a través del ejecutivo federal, fundamentalmente, con la implementación de acciones en torno a la suspensión de todas las actividades que no entraran dentro de la categoría de “esenciales”. El objetivo, detener la propagación y el contagio del virus, aunque no con el éxito deseado; las consecuencias, paralelas, repercusiones en la salud o sanitarias, económicas, sociales, laborales, civiles y comerciales, entre las más significativas. Ante esta situación, como decimos, el deseo de contribuir con un sentido de servicio a la comunidad y el apoyo y liderazgo indiscutible del director del IJ-UNAM, Dr. Salazar, y con él toda la cooperación, colaboración y confianza de su equipo, desde secretaría académica, secretaría técnica hasta el departamento de eventos y difusión académica y departamento de proyectos académicos digitales, que han trabajado bajo condiciones adversas y a destajo, así como la buena actitud y generosidad de la Lic. Mariana Ávalos, quien asistió durante unos meses este proyecto editorial en su globalidad; toda esta sinergia de voluntades y esfuerzos permite que el lector/a pueda disponer y disfrutar el día de hoy, a través de este volumen/estos volúmenes, de un material de gran valor y con un significado tan loable como noble.

Temas muy variados, como decimos, han confluído bajo el sello editorial del IJ-UNAM y ahora también bajo el sello editorial del Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, en donde un objetivo primordial, desde nuestra óptica, ha sido optimizar los sistemas de garantía de los derechos humanos, como promover y garantizar los derechos humanos con una mirada clara hacia el derecho al acceso a la justicia, y de eso hablamos, de ofrecer un panorama amplio que destaque y procure garantizar la inclusión. Estas cuestiones las tenemos que abordar basada en principios de justicia, transparencia, privacidad y protección de datos, responsabilidad e inclusión.

Con todos estos prolegómenos, el lector tiene en sus manos, finalmente, la obra *COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia* y, con ella, el cuarto volumen de los cinco enunciados, referido a *Política, derecho y economía*, con un total de nueve artículos y 11 autores/as, los cuales abordan, por estricto orden alfabético, los siguientes temas: en primer lugar, con el título “La crisis del neoliberalismo y el retorno del Estado del bienestar”, Jaime Cárdenas Gracia sostiene que la pandemia del coronavirus puso

al descubierto las debilidades del modelo neoliberal porque este desmanteló la protección y eficacia de los derechos sociales. Expresa, con contundencia, que una vez que concluya la emergencia sanitaria mundial se deberán repensar los fines del Estado a fin de que las instituciones garanticen los derechos a la solidaridad. La sociedad y el Estado del futuro serán, seguramente, menos individualistas y más comunitarios. Se argumenta en el ensayo a favor del regreso del Estado del bienestar para garantizar plenamente los derechos sociales y colectivos.

Flavia Freidenberg y Camilo Saavedra Herrera en “La democracia en riesgo. Un estudio de las tensiones que enfrenta el sistema político en tiempos de COVID”, presentan evidencia empírica que sostiene que los sistemas políticos democráticos y los no democráticos han gestionado de manera similar la pandemia del COVID-19, en particular, en materia de decisiones relacionadas con el confinamiento y las políticas de salud, aunque parece haber diferencias en la generación de políticas específicas para paliar los efectos económicos de la pandemia. Si bien estas afirmaciones se han observado en el corto tiempo, existen signos de alerta sobre lo que podría ocurrir en el largo plazo, particularmente en países que han vivido en los últimos tiempos procesos de deterioro democrático, así como en aquellos que cuentan con menos posibilidades para instrumentar políticas estatales que contribuyan a paliar las consecuencias económicas de la pandemia.

Por su parte, María de los Ángeles Fromow Rangel en “Retos para el sector privado: retorno a centros de trabajo”, plantea el torbellino de acciones a emprender para cumplir el mandato gubernamental, así como los diversos temas que le competen al patrón. Para ello, se aboca a los retos que hoy enfrenta el sector privado y propone algunas recomendaciones para el retorno a los centros de trabajo como un primer paso de nuestra incorporación a la llamada nueva normalidad. Expone la manera en que se clasifican las actividades económicas en México y se hacen propuestas en temas como la determinación de personal responsable de comunicar e informar a los colaboradores sobre las indicaciones de las autoridades sanitarias, revisar que los trabajadores estén inscritos a la institución de seguridad social que le corresponde; hacer una clasificación de riesgo en el trabajo, por mencionar algunas otras recomendaciones. Todo ello, a través de un “Plan de Acción para los Centros de Trabajo”, “autorregulación” mediante la elaboración de protocolos y lineamientos sanitarios, para el reinicio seguro de actividades, “plan de comunicación” en los centros de trabajo o “grupo o comité de difusión”, que se especialice en la información emitida por las autoridades sanitarias y las dependencias del trabajo, cuya determinación tenga alguna repercusión en la actividad de los centros de trabajo.

Arturo Oropeza García en “COVID-19. Una aproximación geopolítica” parte de la premisa que “el COVID-19 descubre los últimos velos de un fracaso global que se niega a reconocerse, postergando al infinito una conversación del mundo con sí mismo sobre el mejor camino de un tiempo difícil”. Y así es, la pandemia, como una explosión en un campo de batalla, tiene la virtud de provocar la atención momentánea de los actores en conflicto. Su quebranto y luminosidad tendrán el tiempo y la magnitud de lo que dure su estallido. Después de pasado sus últimos reflejos, si el mundo no atiende, ofrecerá el riesgo de regresar a una normalidad rechazada por todos. Como expresa, el espejo de México se mira en la misma circunstancia, en el reflejo de un país de insuficiencias al cual el virus le remueve sus heridas y le recuerda sus limitaciones; pero que al mismo tiempo le brinda el instante en el cual podría relanzar un nuevo proyecto de futuro para todos.

Zulia Orozco Reynoso, “Pandemia 2020 & teoría de juegos en Baja California” expresa que aunque desconocemos el alcance cuantitativo y cualitativo que tendrá en su totalidad la pandemia SARS-CoV-2 en México, hemos logrado detectar que no se trata de una crisis sanitaria, sino de una cascada de crisis sub-sistémicas que comprometerán el bienestar de las generaciones futuras. En resumen, no es una curva la que hay que aplanar: en realidad son tres, y todas ellas de la mayor longevidad, dificultad, y complejidad posible. Este ensayo se apoya del modelo matemático denominado dilema del prisionero (*prisoner’s dilemma*), creado por Merrill Flood y Melvin Dresher (1950), aunque finalmente fue John Nash (1928-2015) quién aportó el teorema el “Equilibrio de Nash” (1951) para predecir la estrategia que siguen los jugadores competitivos, que no pretenden colaborar entre sí, pero que en algún punto llegan al equilibrio, incluso simétrico. En el contexto de la “pan-crisis” y siguiendo el teorema del “Equilibrio de Nash”, existen 16 escenarios posibles, dentro de los cuales, la solución al dilema que tiene Baja California y California con relación al flujo transfronterizo de personas potencialmente portadores de COVID-19 es, primero, pausar las economías, o bien, realizar acciones preventivas para posteriormente abrir las economías binacionales simultáneamente, sin que para ello requiera expresamente de la colaboración contractual de las partes. El ejercicio demuestra que el resto de las estrategias empleadas por los jugadores competitivos en contextos finitos resultan desbalanceadas —en mayor o menor medida— para uno y otro jugador.

Saúl Ramírez Sánchez y José Enrique Victoria Saavedra, “Fuera máscaras. El neoindigenismo de la 4T en tiempos de pandemia”, exponen que con el arribo de la Cuarta Transformación (4T) parecía que empezaba a forjarse una nueva relación de los pueblos indígenas con el Estado mexicano. No

obstante, la pandemia ha reafirmado y puesto en evidencia “la continuación de prácticas colonialistas como el indigenismo y el desarrollismo”. A este indigenismo clásico hay que agregar nuevos elementos como la usurpación de un discurso indígena y la incorporación de personas con origen indígena a la función pública, dando forma a un *neoindigenismo*. Por otro lado, y así lo agregan los autores, la coyuntura propició que los pueblos se organizaran y fortalecieran sus procesos e instituciones autonómicas ante la inminente amenaza de la pandemia en medio de la omisión gubernamental.

José María Ramos García, “COVID-19: gobernanza, sostenibilidad en los sistemas de salud y laboral en la frontera norte y buenas práctica”, marca como objetivo general presentar el aporte y relevancia de la gobernanza por resultados (GpR) de los sistemas de salud, según ciudades de la frontera noroeste en materia del COVID-19 y una agenda post COVID-19. Se propone la hipótesis de que la ausencia de un modelo de GpR ha dificultado una eficaz coordinación interinstitucional y, con ello, no se ha fortalecido la sostenibilidad de los sistemas de salud. La sostenibilidad de las ciudades fronterizas de estudio se ve condicionada por la ausencia de protocolos sanitarios en el flujo fronterizo procedente de Estados Unidos hacia México y la ausencia de eficaces protocolos sanitarios en la industria maquiladora.

Por su parte, Diego Valadés examina el impacto de la pandemia en el contexto del sistema representativo. La pandemia ha puesto a prueba a las diversas instituciones del constitucionalismo, y en cada espacio estatal ha sido posible identificar las relaciones cooperación, de tensión o incluso de subordinación entre los órganos del poder. En opinión de Valadés los apremios de las crisis dejan al descubierto los puntos débiles de las instituciones estatales, en particular la vulnerabilidad de los sistemas representativos ante la fuerza expansiva de los sistemas donde la concentración del poder es muy acentuada.

Por último, Laura Velázquez Arroyo, “Emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor: un análisis jurídico de los primeros días de acuerdos y decretos”, analiza cómo el Ejecutivo Federal ha enfrentado la pandemia que actualmente nos aqueja, en la etapa inicial, a través de la emisión de diversos acuerdos y decretos. En especial, toma el acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de marzo de 2020. Divide o estructura su análisis en tres partes, así, en la primera, analiza, de manera general, los acuerdos y decretos que fueron emitidos con relación a la pandemia en cuestión. Lo anterior, con la intención de contextualizar el proceso de respuesta de las autoridades competentes y observar si estas se condujeron de

manera oportuna, conforme a los protocolos de salubridad. En la segunda, advierte la fuerza normativa del acuerdo y, como hipótesis, plantea por qué se emitió un acuerdo y no un decreto, la forma en que esta jurídicamente construido, a quién va dirigido, de qué manera impone las obligaciones, si debió contener otras disposiciones y de qué forma se puede atacar procesalmente. En la tercera y última, indaga sobre cuestiones formales referentes a si debió ser declarada una contingencia sanitaria en lugar de una emergencia, a qué se refiere con la fuerza mayor y las implicaciones de esta, y si la fuerza mayor puede ser declarada por el Ejecutivo.

Finalizamos, como no puede ser de otra manera, y una vez más, agradeciendo el compromiso de una comunidad concedora, solidaria y comprometida con la ciencia jurídica que ha hecho posible la puesta en común de intereses genuinos para afrontar los desafíos que una pandemia como esta nos ha dejado patente. Una comunidad como la del IJ-UNAM no es fácil de encontrar y en el nombre de todos y cada uno de sus miembros, representada, como expresaba arriba, en la persona de un gran director y una persona excepcional, Dr. Pedro Salazar Ugarte, reiteramos el más profundo de los agradecimientos. Un reconocimiento muy especial a quien nos honró con el magnífico Prefacio, Dr. Diego Valadés, erudito, incondicional, generoso e incansable amigo y colega. A todos y a todas, colegas internos y por supuesto también externos, la más absoluta admiración.

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN