

Antropología Experimental

<http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae>

2021. nº 21. Texto 29: 433-445

Universidad de Jaén (España)
ISSN: 1578-4282 Depósito legal: J-154-200

DOI: <https://dx.doi.org/10.17561/rae.v21.6319>

Recibido: 30-04-2021 Admitido: 08-07-2021

Las políticas públicas de restricción para afrontar la pandemia por Covid-19 y el futuro del régimen democrático mexicano

Joaquín ORDOÑEZ
UAEM (México)
joaquin.o@me.com

Public policies of restriction to face the Covid-19 pandemic and the future of the Mexican democratic regime

Resumen

Se analizan las políticas públicas mexicanas que fueron implementadas para hacer frente a la pandemia por Covid-19 en relación con la potencial restricción y/o vulneración de los derechos políticos de los ciudadanos y con su inevitable efecto en el régimen democrático de México, ya que fueron circunstancias modificatorias de su morfología jurídica y democrática (lo cual se puede aplicar por analogía a aquellos estados que para hacer frente a la referida pandemia instrumentaron políticas públicas con características restrictivas similares o, incluso, más severas); así, para poder hacer frente a situaciones emergentes y salvaguardar lo más que se pueda los derechos políticos de las personas (y de paso los regímenes democráticos de los estados instrumentadores) se postula la necesidad de que a futuro en México se determine la forma e intensidad en que las políticas públicas podrían afectar esos derechos, correlacionando la necesidad de afrontar la emergencia con la excepcionalidad necesaria y la intensidad en las restricciones de los derechos políticos de sus ciudadanos, todo ello para poder justificar tales políticas públicas.

Abstract

The Mexican public policies that were implemented to face the Covid-19 pandemic are analyzed in relation to the potential restriction and/or violation of the political rights of citizens and with their inevitable effect on the democratic regime of Mexico, since they were modifying circumstances of its legal and democratic morphology (which can be applied by analogy to those states that, in order to face the aforementioned pandemic, implemented public policies with similar or even more severe restrictive characteristics); thus, in order to face emerging situations and safeguard as much as possible the political rights of the people (and incidentally the democratic regimes of the implementing states), the need is postulated for the future in Mexico to determine the form and intensity in which public policies could affect those rights, correlating the need to face the emergency with the necessary exceptionality and the intensity in the restrictions of the political rights of its citizens, all of this in order to justify such public policies.

Palabras clave

Políticas públicas. Derechos políticos. Pandemia. Covid-19. Régimen democrático
Public policies. Political rights. Pandemic. Democratic regime

Introducción

Con los recientes acontecimientos derivados de la pandemia por Covid-19, en todo el mundo ocurrieron fenómenos gubernamentales y ciudadanos, derivados de las políticas públicas que fueron impuestas con la finalidad de hacerle frente a esa emergencia sanitaria. En México no es la excepción, ya que también se implementaron diversas acciones cuya finalidad fue afrontar esa problemática de salud, las cuales versan desde la implementación de políticas públicas relacionadas con el mayor abasto y financiamiento de los sectores de salud, hasta la implementación de políticas públicas que se han interpretado como restrictivas de algunos derechos incluso fundamentales.

Se pretende abonar con algunas ideas para la respuesta a la problemática general que se plantea a través de la siguiente pregunta: ¿Qué tanto la transformación del entorno mexicano afectará las distintas dimensiones de la calidad de su democracia, tales como la organización de las elecciones, la transparencia, la rendición de cuentas o la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas ciudadanas, o la libertad e igualdad entre los ciudadanos mexicanos? Y específicamente se abordan las cuestiones siguientes: 1. ¿Las políticas públicas implementadas con la finalidad de hacer frente a la pandemia por Covid-19 en México son restrictivas de los derechos políticos del ciudadano (y, en consecuencia, de los derechos humanos)? 2. ¿Tales políticas públicas podrían afectar o influir en el futuro del régimen democrático mexicano?

Para lo anterior es importante considerar, por un lado, que la democracia es una forma de gobierno y un sistema de vida que por sus características requiere de mucha atención e interés no solamente de parte del sector gubernamental sino también del ciudadano, y por el otro, que la pandemia representa una crisis mundial severa, no solamente en cuanto a la salubridad (y, por ende, al derecho a la vida y a la salud), sino también en otros ámbitos de la vida cotidiana (como la economía y la educación, por ejemplo). Todo esto impacta en general en el desarrollo humano de los entes estatales y también en el aspecto democrático. En consecuencia, es indispensable que las políticas públicas implementadas no sean restrictivas de los derechos humanos, antes bien, deben mantener el mismo nivel de permisibilidad que existía antes de la pandemia respecto de su ejercicio o, idealmente, mejorarlo.

No obstante, las políticas públicas de restricción para afrontar la pandemia por Covid-19 en México provocaron una tensión entre dos aspectos de suma importancia: por un lado la necesidad urgente de hacer frente a esa emergencia (y con ello, desde luego, garantizar y salvaguardar otros derechos de carácter fundamental como la salud y la vida) con medidas restrictivas, y por el otro lado el mantenimiento de un *estatus quo* jurídico que respete y garantice los derechos políticos del ciudadano evitando las restricciones a los mismos y, en consecuencia, los derechos humanos (aunque en las políticas públicas para hacer frente a la emergencia resulten restrictivas para éstos).

En consecuencia, se hace necesario reflexionar sobre una posible estrategia para disminuir los efectos de la tensión existente entre esos aspectos y así poder garantizar tanto la aplicación de políticas públicas para afrontar los casos de emergencia, como la salvaguarda de los derechos políticos de los ciudadanos y con ello fortalecer la democracia mexicana aún cuando la sociedad atravesase por circunstancias adversas como las provocadas por una pandemia. En ese sentido resulta claro que si queremos mantener (y mejorar) el régimen democrático mexicano (lo cual tal vez aplique también para el resto de los países cuya forma de gobierno sea la democrática), será necesario en el futuro reducir la tensión entre esos dos aspectos y encaminarlos hacia una conciliación de sus efectos, lo cual depende de la manera en la que se planteen las políticas públicas en momentos de emergencia y de su impacto en los demás derechos humanos, en especial los relativos a los derechos políticos de los ciudadanos.

Políticas públicas mexicanas frente a la pandemia por Covid-19

Respecto a las políticas públicas instrumentadas en México, a partir del 24 de marzo del 2020 se implementó la "Jornada Nacional de Sana Distancia", la cual constituyó una estrategia

inicial para hacer frente a la problemática que recién estaba ocurriendo. También hubo otras medidas preventivas tales como: 1. Evitar la presencia de las personas en centros de trabajo, espacios públicos y lugares concurridos, 2. La suspensión de actividades escolares en cualquiera de sus niveles, 3. La suspensión de actividades públicas, tanto sociales como privadas, cuyo funcionamiento fuera a través de la concentración física o del tránsito y desplazamiento de las personas (excepto: algunas consideradas como esenciales, por ejemplo, las relativas a las del sector salud y otras actividades económicas indispensables para el funcionamiento de la sociedad), y 4. La suspensión de eventos masivos o reuniones y congregaciones de más de 100 personas (DOF, 2020a).

Unos días después, el 30 de marzo de 2020, la enfermedad causada por el coronavirus SARS-CoV-2 fue declarada emergencia sanitaria (DOF, 2020b), y al día siguiente, el 31 de marzo, se implementaron algunas medidas de carácter extraordinario, como la suspensión de actividades no esenciales de los sectores público, privado y social (excepto: aquellas necesarias para atender la emergencia sanitaria, todo el sistema de salud, farmacéutico, equipo médico, seguridad pública y protección ciudadana, procuración e impartición de justicia y legislativa en los niveles federal y estatal, sectores fundamentales de la economía y la operación de programas sociales de gobierno) y también se implementó la no realización de reuniones ni de congregaciones de más de 50 personas, aún tratándose de actividades esenciales (DOF, 2020c).

El plazo que inicialmente se había establecido para estas estrategias fue hasta el 30 de abril de 2020, sin embargo, el 21 de abril ese plazo fue ampliado hasta el 30 de mayo (DOF, 2020d). Posteriormente, el 14 de mayo de 2020, se estableció un sistema de evaluación semanal del riesgo epidemiológico para la reapertura de las actividades, el cual se estructuró en tres etapas: la primera, a partir del 18 de mayo con la reapertura de las actividades en aquellos municipios sin casos de enfermedad por Covid-19 y sin vecindad con municipios que sí tengan esos casos; la segunda, del 18 al 31 de mayo con protocolos sanitarios para la reapertura de las actividades generales; y la tercera, a partir del primer día de junio con un sistema de semáforo por regiones, estableciéndose como actividades esenciales la industria de la construcción, la minería y la fabricación de equipo de transporte (DOF, 2020e).

El sistema de semáforo implementado incluyó cuatro colores dependiendo del número de contagios: 1. Con el rojo las actividades desarrolladas en escuelas y también en espacios públicos quedaron suspendidas y solamente aquellas actividades económicas y laborales consideradas como esenciales fueron permitidas; 2. Con el naranja las actividades escolares siguieron suspendidas y aquellas de espacios públicos se permitieron con un aforo reducido en lugares abiertos y en cerrados quedaron suspendidas, también las actividades esenciales económicas y laborales se permitieron así como las no esenciales siempre que su operación fuera reducida; 3. Con el amarillo las actividades escolares siguen suspendidas, las de espacios públicos abiertos se permiten con un cierto aforo y las de cerrados con algunas restricciones permitiéndose todas las actividades económicas y laborales; 4. Con el verde se quitan todas las restricciones.

Después, el 29 de mayo se emitieron lineamientos para la reapertura de las actividades económicas en el que se establecieron cuatro principios rectores: 1. Privilegiar la salud y la vida; 2. La solidaridad y la no discriminación; 3. La economía moral y la eficiencia productiva; y 4. La responsabilidad compartida de los sectores público, privado y social (DOF, 2020f). Estos lineamientos resultan interesantes dado que su pretensión es acorde con el objetivo democrático y jurídico de salvaguardar los derechos humanos de las personas, sin embargo, aunque la intención resulta loable, no se incluyeron otros elementos necesarios para dotar a tales lineamientos de la debida justificación y, en consecuencia, de la necesaria legitimación para las medidas implementadas a través de todas esas políticas públicas que potencialmente podrían ser restrictivas de los derechos políticos de los ciudadanos.

Esas políticas públicas ¿Son restrictivas de los derechos políticos del ciudadano?

El 11 de marzo de 2020 el coronavirus Covid-19 fue declarado por la Organización Mundial de la Salud como pandemia (Forbes México, 2020), lo cual causó que en varios países del mundo (incluido México) se implementaran diversas políticas públicas para hacerle frente. Por las

características de tales medidas y por las consecuencias provocadas en otros derechos (incluso fundamentales), las críticas no se hicieron esperar:

“El Covid-19 no es solo un problema sanitario, también puede ser un virus que agrave la xenofobia, el odio y la exclusión. Existen informes acerca de la violencia física que sufren los chinos y las personas asiáticas; de los discursos de odio que culpan a las minorías, como a los romaníes y a los hispanos, de la propagación de virus; y de políticos que piden que no se permita el acceso de los inmigrantes a los servicios médicos. Todo muestra que los estados deben enfatizar de forma urgente que los derechos humanos de todos, particularmente de los más vulnerables y marginados, deben ser protegidos” (Varenes, 2020).

La xenofobia, el odio y la exclusión, además de los acontecimientos consistentes en violencia física y discursos de odio, son atentatorios de los principios y valores de la democracia y también de los derechos humanos de las personas llegando incluso a tener una incidencia lesiva en contra de algunos derechos políticos de los ciudadanos. En efecto, tales mecanismos fueron considerados (en algunos lugares) como atentatorios de los derechos humanos en virtud de que las principales acciones estuvieron sustentadas en la restricción o limitación de la conducta de las personas con la finalidad de evitar la propagación del virus. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó:

“En cuanto a las medidas de contención con el fin de enfrentar y prevenir los efectos de la pandemia, la CIDH ha observado que se han suspendido y restringido algunos derechos, y en otros casos se han declarado ‘estados de emergencia’, ‘estados de excepción’, ‘estados de catástrofe por calamidad pública’, o ‘emergencia sanitaria’, a través de decretos presidenciales y normativa de diversa naturaleza jurídica con el fin de proteger la salud pública y evitar el incremento de contagios” (CIDH, 2020, p. 4).

Estamos ante una situación en la que resulta necesario resolver una problemática social de grandes dimensiones y de efectos devastadores en la sociedad mexicana, que tiene como causa un fenómeno de salud pública y que requiere de la implementación de medidas drásticas. En situaciones como esta puede estar justificado que las medidas a implementar sean incidentes con otros derechos (ya sea de manera sustancial y directa o solamente de forma tangencial e indirecta), siempre que haya un real equilibrio entre los efectos de la solución y los del problema, de tal manera que se evite la producción de mayores problemas con la pretendida solución, lo cual podría rayar en la afectación o restricción a otros derechos fundamentales:

“se han establecido medidas de distinta naturaleza que restringen los derechos de la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información pública, la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la propiedad privada; y se ha recurrido al uso de tecnología de vigilancia para rastrear la propagación del coronavirus” (CIDH, 2020, p. 4).

Existen algunos preceptos, tanto nacionales como internacionales, que están diseñados para normar situaciones excepcionales o de emergencia que pudieran presentarse en los estados cuyo régimen de gobierno sea el democrático. Así, una “Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional” (ESPII) es “un evento extraordinario [...] que: i) constituye un riesgo para la salud pública de otros estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada” (OMS, 2016). Llama la atención el término “*extraordinario*” ya que refiere a una situación fuera de lo normal que, por esa misma característica, exige una respuesta contundente e inmediata, tal como pretendieron ser las acciones implementadas para hacer frente al virus. También, una cuarentena es:

“La restricción de las actividades y/o la separación de las demás de personas que no están enfermas, pero respecto de las cuales se tienen sospechas, o de equipajes, contenedores, medios de transporte o mercancías sospechosos, de forma tal que se prevenga la posible propagación de la infección o contaminación” (OMS, 2016).

En esta definición se nota claramente que el mecanismo principal para hacer frente a los problemas de salud derivados de una epidemia, es precisamente una situación de restricción, es decir, de limitación en cuanto a las actividades y de separación, que también implica una limitación respecto a la libertad de aproximarse a las demás personas. Todo ello tiene un efecto análogo: la restricción como una prohibición o un impedimento de realizar las actividades normales a que tienen derecho todas las personas, lo cual obstaculiza tales derechos pues hay una negación en cuanto a su ejercicio.

Sin embargo, existe una determinación que equilibra lo anterior, es decir, antepone una finalidad que justifica (o que pretende justificar) las limitaciones o restricciones mencionadas, por ejemplo:

“en ejercicio de los derechos garantizados [...] por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática” (ONU, 1966, artículo 4).

Lo anterior significa que debe haber una compatibilidad, que las restricciones o limitaciones deben cumplir con el requisito de no ser contradictorias con la esencia (naturaleza) de los mismos derechos que está limitando.

Se trata de limitar los derechos, pero sin trastocar su esencia, ya que “*compatibilidad*” significa la capacidad que tiene una cosa de estar, funcionar o coexistir sin que haya un impedimento con otra cosa (RAE, 2019). Considerando lo anterior tal vez podríamos cuestionar acerca de tal aseveración: someter ciertos derechos a limitaciones en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos, pero si los derechos son precisamente la posibilidad de realizar acciones o conductas, la limitación, cualquiera que esta sea, podría representar un impedimento a esa posibilidad, lo cual genera una incompatibilidad. El otro requisito, el del exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática, puede resultar una exigencia obvia, máxime si tomamos como premisa que toda la actividad de los entes estatales debe estar dirigida a mantener y robustecer la forma de gobierno que, en la mayoría de los casos, es de tipo democrático.

En este último documento, a la población que no participa en actividades esenciales se le exhortó a “cumplir resguardo domiciliario corresponsable del 30 de marzo al 30 de abril de 2020”, y ese resguardo fue definido como la “limitación voluntaria de movilidad, permaneciendo en el domicilio particular o sitio distinto al espacio público, el mayor tiempo posible”, lo que resulta ser congruente con la “exhortación” de cumplir con el resguardo domiciliario; no obstante, también establece que “El resguardo domiciliario corresponsable se aplica de manera estricta a toda persona mayor de 60 años, estado de embarazo o puerperio inmediato, o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes mellitus, enfermedad cardíaca o pulmonar crónicas [...] independientemente si su actividad laboral se considera esencial” (DOF, 2020c), y aquí se nota cierta incongruencia con lo “corresponsable” por un lado, y lo “estricta” por el otro, ya que el primero implica voluntariedad y el segundo obligatoriedad.

Ahora bien, de acuerdo con algunas opiniones jurisdiccionales, no se trata específicamente de una suspensión de garantías en sentido absoluto, tampoco de una suspensión de derechos, ya que “siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio” (CorteIDH, 1987, párrafo 18). Lo anterior conduce a cuestionarnos acerca de esa suspensión o impedimento que, de acuerdo con ese criterio, solamente

tendría efecto sobre el pleno y efectivo ejercicio del derecho que se trate y no del derecho en sí, pero ¿suspender o impedir el pleno y efectivo ejercicio de un derecho deja a salvo al derecho en sí?

Si la respuesta a lo anterior fuera afirmativa, entonces estaríamos ante una circunstancia sumamente singular: que los derechos, sustancialmente hablando, cuentan con dos esencias: 1. Aquella que es consustancial a la persona y que, independientemente de su ejercicio o disfrute, la posee tal derecho; y 2. Aquella que sí es dependiente de su disfrute y/o ejercicio. Para que podamos afirmar la posibilidad de que un derecho se mantenga respetado mientras que su ejercicio y disfrute es suspendido o impedido, es necesario que ambas esencias no sean complementarias ni dependientes una de la otra; sin embargo, de nada sirve un derecho que solamente se “respete” y se “mantiene” si no se puede ejercer o disfrutar, ya que lo importante es el efecto de ese derecho, es decir, su resultado, y no el simple enunciado que se puede quedar incluso en el papel o en el producto de un proceso legislativo.

En ese sentido, en la regulación debe incluirse algún precepto que refiera a la proporcionalidad y a la prudencia como una manera de garantizar un mínimo de seguridad en caso de restricción de los derechos por causas excepcionales, como el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual establece que:

“En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social” (OEA, 1969, artículo 27, párrafo 1).

Nuevamente se tiene la mención de un requisito de suma importancia para el ejercicio y disfrute de los derechos, aunque en este caso desde una perspectiva correlativa, ya que se mencionan las obligaciones de los Estados parte que son correlativas a esos derechos: la compatibilidad de las disposiciones por las que se adopte la suspensión de esas obligaciones (y, por ende, del respeto a los derechos humanos) con las demás disposiciones que a los Estados parte les impone el Derecho Internacional. Del precepto citado se desprende que, en un caso extraordinario (como los mencionados), los Estados Parte podrán implementar suspensiones a las obligaciones que tienen respecto a los derechos humanos, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

1. Que sean en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación;
2. Que sean por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación;
3. Que sean compatibles con las demás obligaciones que a los Estados parte les impone el Derecho Internacional; y
4. Que no discriminen por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Esos cuatro requisitos deben ser cumplidos en conjunto y no de manera incompleta, ya que el precepto citado no da lugar a una interpretación diferente. Ahora bien, ¿Porqué el primer y segundo requisitos están referidos a la limitación de la intensidad y del tiempo de duración de esa suspensión en congruencia con las exigencias de la situación? porque si se excedieran en cuanto a esos dos parámetros, entonces estaríamos frente a un exceso en la implementación de una medida que tiene como finalidad la protección de otro derecho humano (la salud y la vida, por mencionar un par de ellos), y ese exceso sería una vulneración a otros derechos. Por otro lado, ese mismo precepto, pero en su segundo párrafo, establece que,

“La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: [...] 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos” (OEA, 1969, artículo 27, párrafo 2).

Esto resulta sumamente congruente con la finalidad de ese instrumento internacional, ya que se trata de salvaguardar los derechos humanos y de no permitir que sean vulnerados, lo que involucra, desde luego, la misma regulación que se incluye en ese mismo cuerpo normativo. Pero también existe otro objetivo de ese documento internacional, que es precisamente el referido a los derechos políticos del ciudadano que igualmente son considerados como derechos humanos, y es aquí donde se comienza a reflexionar acerca de lo restrictivo que pueden resultar esas políticas públicas respecto de esos derechos políticos. Por tal razón, se debe tener en cuenta el siguiente precepto:

“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” (OEA, 1969, artículo 23, párrafo 1).

Esos tres derechos de los ciudadanos, el de poder participar en los asuntos públicos de manera directa o por representante, el de votar y ser votados en elecciones, y el de tener acceso a las funciones públicas de su país, constituyen los derechos más básicos que tienen los ciudadanos en materia política y son también el punto de partida para que un Estado funcione bajo un régimen democrático como es el caso de México. A partir de lo anterior es como se puede sustentar un sistema electoral (considerando que las elecciones son uno de los más importantes instrumentos de la democracia para que en un estado se pueda configurar el elemento gubernamental), es decir, que lo preceptuado es en realidad el fundamento para el funcionamiento democrático estatal y lo que ello conlleva, o sea, las elecciones.

También a partir del anterior precepto debe surgir (al interior de cada Estado y apegado a las particularidades del mismo, pero sin perder la línea establecida en ese instrumento internacional) toda una reglamentación que permita adecuar tales derechos humanos del ciudadano a la realidad circundante de su Estado y a las necesidades propias de la configuración en el funcionamiento de sus poderes, de tal manera que,

“La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (OEA, 1969, artículo 23, párrafo 2).

Lo que se establece son los límites y/o las restricciones que se permite imponer a los derechos políticos del ciudadano (y al ejercicio de los mismos y también las posibilidades que tales derechos producen en materia política), los cuales, como se puede observar, están todos esos límites relacionados con aspectos inherentes a las cualidades, tanto personales como culturales, del propio ciudadano, a sus circunstancias espaciales y temporales y también la incidencia de su conducta en una hipotética lesión a derechos de otras personas.

Esas políticas públicas ¿influyen en el régimen democrático mexicano?

Para justificar un estado de excepción se requiere: a) la existencia de una situación excepcional de crisis o de emergencia, b) que dicha situación afecte a toda la población, y c) que tal situación constituya una amenaza a la vida organizada de la sociedad (CorteEDH, 1961, párrafo

28). En México, existen algunos lineamientos para prevenir la enfermedad por Covid-19 en los espacios públicos y abiertos, los cuales tienen como premisa su aplicación bajo los principios de protección a la salud y a la vida, pero también de continuidad de las actividades económicas, de tal manera que,

“Las acciones incluidas en estos lineamientos sólo pueden concretarse con la participación solidaria de todas las personas y el compromiso de los representantes de los diferentes niveles de gobierno, los representantes sindicales y la sociedad civil organizada” (GM, 2020).

Un régimen democrático, como ya se vio, involucra todo un sistema normativo y de derechos por los que se pueden regular las diversas situaciones que se presenten en un Estado, y que finalmente marcan la pauta para el establecimiento de las políticas públicas que se pretendan implementar para hacerle frente a dichas situaciones, como la pandemia. Sin embargo, también esas políticas públicas pueden tener un efecto en la sociedad que, finalmente, también afecten e influyan en el régimen democrático, aunque desde un punto de vista relacionado con la práctica de la democracia a nivel de la ciudadanía. De ahí que resulta importante revisar el marco jurídico (que deriva y se auspicia en el seno de un sistema democrático) para poder comprender la manera en la que dicho marco puede ser elemento determinante de las posibles políticas públicas.

De esta manera, tenemos que en México existen normas relativas a la regulación de la salud, tanto constitucionales como legislativas: 1. La que establece como derecho que tiene toda persona a la protección de la salud (CPEUM, 1917, artículo 4º); 2. Es facultad del Congreso de la Unión dictar leyes sobre salubridad general de la República (CPEUM, 1917, artículo 73, fracción XVI); 3. Existe un Consejo de Salubridad que depende directamente del presidente de la República y que puede emitir disposiciones obligatorias para todo el país (CPEUM, 1917, artículo 73, fracción XVI, base 1ª); 4. En caso de epidemias graves la Secretaría de Salud dictará las medidas preventivas indispensables (CPEUM, 1917, artículo 73, fracción XVI, base 2ª); 5. En cuanto a la autoridad sanitaria, ésta tiene carácter ejecutivo y sus disposiciones deberán ser obedecidas por las autoridades administrativas del país (CPEUM, 1917, artículo 73, fracción XVI, base 3ª); 6. Los particulares están obligados a observar las medidas para el control de las enfermedades de tipo transmisible (LGS, 1984, artículo 139); 7. Dichas medidas de control podrán concretarse por medio de medidas como el aislamiento de los enfermos, de los sospechosos de padecer la enfermedad y de los portadores de sus gérmenes, lo cual incluye la posibilidad de limitar sus actividades, todo ello por razones epidemiológicas (LGS, 1984, artículo 139, fracción II); 8. Para completar las anteriores atribuciones:

“En los lugares del territorio nacional en que cualquier enfermedad transmisible adquiera características epidémicas graves, a juicio de la secretaría de salud, así como en los lugares colindantes expuestos a la propagación, las autoridades civiles, militares y los particulares estarán obligados a colaborar con las autoridades sanitarias en la lucha contra dicha enfermedad” (LGS, 1984, artículo 147).

Ahora bien, resulta razonable –y hasta obvio– que en todas las políticas públicas se deba privilegiar la protección de los regímenes democráticos y lo que ellos implican, es decir, el ejercicio efectivo de los instrumentos derivados de la democracia, que en términos generales podemos identificar como los comiciales:

“la suspensión de garantías no puede desvincularse del ‘ejercicio efectivo de la democracia representativa’ a que alude el artículo 3 de la Carta de la OEA. [...] La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona” (CorteIDH, 1987, párrafo 20).

La democracia es la cualidad que debe ser salvaguardada a toda costa, incluso frente a las excepciones que son permitidas o que están reglamentadas, o frente a la suspensión de las garantías en casos extraordinarios o de emergencia. Al menos a eso se refiere el precepto citado cuando refiere al “*ejercicio efectivo de la democracia representativa*”. Lo anterior puede resultar, *prima facie*, factible, sin embargo, se antepone una prevención contundente y general: la carencia de legitimidad en la suspensión de garantías para un caso de emergencia o extraordinario, cuando la finalidad es, precisamente, trastocar el sistema derivado de la democracia.

El precepto aludido es muy claro: hay “*límites infranqueables*” para la vigencia (entiéndase también aplicación) de los derechos humanos que, por supuesto, derivan de ese sistema de democracia:

“Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos” (OEA, 2001, artículo 3).

Ahora bien, aunque se alude a una intencionalidad respecto a la finalidad por la cual se implementa una suspensión de garantías (específicamente atentar contra el sistema democrático), no es necesaria la existencia de tal intención para que se actualice la carencia de legitimidad en la política pública de suspensión de garantías implementada, ya que basta con que el resultado sea atentatorio de la democracia o de cualquiera de sus cualidades.

No obstante, también es importante considerar la posibilidad de que haya, excepcionalmente, una suspensión en el ejercicio de esas garantías derivadas de los derechos humanos (y entre las cuales están los derechos políticos), siempre que no ocurra un atentado contra la democracia o sus principios y valores, de tal manera que es precisamente de lo anterior donde surge la pugna entre, por un lado, la implementación de políticas públicas para enfrentar la pandemia por Covid-19 (por tener características restrictivas) y, por el otro, los derechos humanos (específicamente los relacionados con los derechos del ciudadano, es decir, los derechos políticos), cuyo ejercicio efectivo no debe ser restringido, o sea, que la restricción derivada de la suspensión de garantías no debe impactar en ese ejercicio efectivo de los derechos políticos, por lo que ambos extremos resultan de difícil conciliación.

Ahora bien, aunque tales extremos sean de difícil conciliación por las circunstancias apuntadas, no debe ser justificación para que dicha regulación jurídica de los casos excepcionales se quede tal como está, por lo que es necesario buscar una solución conciliadora. En este sentido, resulta importante el siguiente precepto:

“La juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales [...] dependerá, entonces, del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella” (CorteIDH, 1987, párrafo 22).

Y no solamente la juridicidad, sino que también la legitimidad de las medidas adoptadas podría depender de esos aspectos y, por supuesto, su eficacia. El carácter, la intensidad, la profundidad y el contexto de la emergencia son variables independientes, por su carácter contingente, ya que son cambiantes de acuerdo con las circunstancias en las que se encuentren inmersos los casos de emergencia, mientras que la proporcionalidad y la razonabilidad de las medidas adoptadas son variables dependientes, ya que se deben configurar con base en las anteriores. Esas variables independientes se deben tener en consideración siempre que se pretenda restringir derechos

políticos de los ciudadanos como una medida para afrontar situaciones excepcionales como la pandemia por Covid-19:

“Un requisito fundamental de cualesquiera disposiciones que suspendan la aplicación del Pacto [...] es que esas disposiciones se adopten en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación. Este requisito guarda relación con la duración, el ámbito geográfico y el alcance material del estado de excepción y de cualesquiera disposiciones excepcionales aplicadas en razón de la emergencia. La suspensión de algunas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto en situaciones de excepción es claramente distinta de las restricciones o limitaciones permitidas aun en circunstancias normales conforme a diversas disposiciones del Pacto” (ONU, 2001, párrafo 4).

Esas dos variables deben estar perfectamente relacionadas y esa relación debe estar debidamente justificada para que puedan reunir un mínimo de razonabilidad en la determinación de aplicar las políticas públicas resultantes de ello, cuya finalidad sea afrontar una emergencia, que en este caso es una pandemia por Covid-19 en México, pero además, se deben “determinar las razones y motivos que llevan a las autoridades internas a declarar un estado de emergencia” (CorteIDH, 2007), lo que significa que la autoridad que implemente las políticas públicas respectivas (y restrictivas) debe (posterior a la determinación de las dos variables mencionadas) justificar su política pública de manera más detallada, lo cual puede lograr describiendo cada una de esas variables y estableciendo de manera clara la relación existente entre ellas, y con esto también se le podría otorgar una decisiva legitimidad a dicha política pública con base en una proporcionalidad:

“la obligación de limitar cualesquiera suspensiones a las estrictamente necesarias según las exigencias de la situación refleja un principio de proporcionalidad común a las facultades de suspensión y de limitación. Es más, el solo hecho de que una suspensión permisible de la aplicación de una determinada disposición pueda de por sí justificarse por las exigencias de la situación no elimina el requisito de que deba mostrarse que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión son necesarias en razón de las exigencias de la situación” (ONU, 2001, párrafo 4).

La debida proporcionalidad demuestra (o al menos eso pretende) que no hay una exacerbación en el uso de mecanismos limitadores de los derechos políticos de los ciudadanos y, por ende, no hay una indebida o injustificada implementación de estos para hacer frente a la emergencia de que se trate ni una afectación al respectivo régimen democrático:

“En la práctica, esto asegurará que ningún artículo del Pacto, por válida que sea su suspensión, sea completamente inaplicable al comportamiento de un Estado Parte. Al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité ha expresado su preocupación por el hecho de que no se presta suficiente atención al principio de proporcionalidad” (ONU, 2001, párrafo 4).

El principio de proporcionalidad mencionado es una herramienta que apela a la prudencia en la implementación de políticas públicas y que tiene como finalidad no excederse en su aplicación evitando que la subjetividad de los funcionarios o servidores públicos que diseñan esas políticas públicas incurran en un abuso en la atribución de la que los estados gozan para hacer frente a circunstancias de emergencia. Es ahí donde la frase “estrictamente limitada a las exigencias de la situación” cobra relevancia, pero requiere de una prudencia y de una proporcionalidad significativas y reales:

“los Estados Partes deben justificar escrupulosamente no sólo su decisión de proclamar el estado de excepción, sino también las medidas concretas que adopten sobre la base de esa declaración [...] deben poder justificar no solamente que la situación constituye un peligro para la vida de la nación, sino también que todas las disposiciones que suspenden la aplicación de disposiciones del Pacto son estrictamente necesarias según las exigencias de la situación. [...] la posibilidad de limitar algunos de los derechos enunciados en el Pacto, por ejemplo, en relación con [...] la libertad de reunión (art. 21) generalmente basta en esas situaciones, y las exigencias de la situación no justificarían ninguna suspensión de los artículos de que se trata” (ONU, 2001, párrafo 5).

Es por todo lo anterior por lo que resulta inevitable aseverar que las políticas públicas implementadas para la contención de la pandemia por Covid-19 influyen en el régimen democrático mexicano y lo hacen no de manera óptima o deseable, sino que, por el carácter restrictivo de tales políticas, resulta lesivo a los derechos políticos de los ciudadanos y, en consecuencia, para el régimen democrático y lo que ello implica. Así, en el futuro del régimen democrático en México (y de cualquier otro país con esa forma de gobierno) debe haber una regulación mucho más detallada que solamente la mención de esas circunstancias que se deben tomar en cuenta para la implementación de las medidas que se adopten para enfrentar situaciones especiales, como la pandemia por Covid-19.

Conclusiones

Primera. El equilibrio entre las políticas públicas implementadas y la salvaguarda de los derechos políticos y, en consecuencia, del régimen democrático, es una situación sumamente deseable que, no obstante, en la práctica enfrenta muchas vicisitudes dando como resultado que el verdadero problema sea conciliar tales políticas con la salvaguarda de esos derechos.

Segunda. En la implementación de las políticas públicas para afrontar la pandemia por Covid-19 en México (las cuales son restrictivas), resulta una tensión entre dos extremos: 1) Por un lado, la necesidad de que sea afrontada la emergencia aplicando incluso circunstancias excepcionales que, aunque están debidamente reguladas, siguen siendo restrictivas; y 2) Por el otro lado, el derecho humano en el ejercicio efectivo de los derechos políticos del ciudadano, mismos que no deben restringidos, ya que eso sería atentatorio de la democracia. Por ello, una forma de conciliar esos dos extremos sería evitando que tal restricción impacte en el ejercicio efectivo de esos derechos políticos, con lo que se estaría salvaguardando el régimen democrático.

Tercera. Los derechos humanos derivan del sistema democrático, por tanto, si los derechos humanos tienen características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, con mayor razón la democracia (y lo que ella conlleva) goza de esas mismas cualidades, lo que la hacen merecedora de un trato que garantice no solamente su vigencia, sino también su aplicabilidad y aplicación en un Estado. De tal manera que las políticas públicas en México que restringen los derechos humanos (políticos incluidos) del ciudadano (aunque esa no sea su finalidad principal y, por tanto, no incurren en el supuesto de una utilización de la suspensión de garantías para atentar contra el sistema democrático), influyen inevitablemente en el régimen democrático mexicano.

Cuarta. El futuro del régimen democrático mexicano (y tal vez el del resto de los países cuya forma de gobierno sea esa), tiene que considerar en su sistema jurídico una regulación que concilie los extremos expuestos con la finalidad de liberar la tensión habida entre ellos y así poder garantizar de una mejor manera el ejercicio efectivo de los derechos políticos y, en consecuencia, el mantenimiento del régimen democrático.

Quinta. Existen dos tipos de variables a considerar para la implementación de políticas públicas cuya finalidad sea afrontar situaciones de emergencia como la pandemia por Covid-19 en México, las cuales son: 1) variables independientes, como el carácter, la intensidad, la profundidad y el contexto de la emergencia; y 2) variables dependientes, como la proporcionalidad y la razonabilidad de la medida adoptada.

Sexta. Las emergencias (así como la mayoría de los eventos sociales y de los sucesos naturales) son circunstancias modificatorias de la morfología jurídica y democrática, en este caso, de los estados que los sufren, de tal manera que en el futuro del régimen democrático en México (lo cual también puede ser aplicable para cualquier otro país cuya forma de gobierno sea la democrática) se deben cumplir dos etapas para que las políticas públicas implementadas alcancen una categoría adecuada y justificada en su aplicación: 1) Determinar la manera e intensidad en la que una hipotética política pública va afectar a los derechos políticos del ciudadano, para lo cual se debe tomar en consideración la intensidad en la tensión existente de los dos extremos siguientes: a) la necesidad de afrontar la emergencia con la aplicación de excepciones que impliquen una restricción de garantías o derechos, y b) el derecho político del ciudadano que se vaya a restringir; y 2) Relacionar las dos variables expuestas, tanto la independiente como la dependiente, con la finalidad de reunir un mínimo de razonabilidad en la aplicación de políticas públicas restrictivas de esos derechos políticos del ciudadano y así justificarlas y legitimarlas.

Bibliografía

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), (2020), *Resolución no. 1/2020, Pandemia y derechos humanos en las américas*, adoptado el 10 de abril.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), (1917), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada el 5 de febrero, texto vigente, última reforma publicada el 6 de marzo de 2020, en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf, fecha de consulta: 17 de junio de 2020.
- Corte Europea de Derechos Humanos (CorteEDH), (1961), *Echr, Lawless vs. Ireland*, judgment of 1 July, series A, no. 3, p. 14.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), (1987), *Opinión Consultiva OC-8/87. El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana Sobre Derechos Humanos)*, San José, Costa Rica, 30 de enero.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), (2007), *Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*, Sentencia del 4 de julio, Fondo, Reparaciones y Costas.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020e), *Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias*, 14 de mayo, en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020, fecha de consulta: 15 de junio de 2020.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020f), *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas*, 29 de mayo, en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594138&fecha=29/05/2020, fecha de consulta: 15 de junio de 2020.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (2020a), *Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (Covid-19)*, 24 de marzo, en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020, fecha de consulta: 14 de junio de 2020.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (2020b), *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 (COVID19)*, 30 de marzo, en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020, fecha de consulta: 15 de junio de 2020.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (2020c), *Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2*, 31 de marzo, en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020, fecha de consulta: 15 de junio de 2020.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (2020d), *Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020*, 21 de abril, en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020, fecha de consulta: 15 de junio de 2020.
- Forbes México, (2020), *OMS declara pandemia por el coronavirus Covid-19*, 11 de marzo, en línea: <https://www.forbes.com.mx/mundo-pandemia-coronavirus-Covid-19/>, fecha de consulta: 11 de junio de 2020.

- Gobierno de México (GM), (2020), *Lineamiento general para la mitigación y prevención de Covid-19 en espacios públicos abiertos*, versión 2020.4.7, en línea: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Lineamiento_Espacios_Abiertos_07042020.pdf, fecha de consulta: 12 de junio.
- Ley General de Salud* (LGS), (1984), Nueva Ley publicada el 7 de febrero, texto vigente, últimas reformas publicadas el 24 de enero de 2020, en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_240120.pdf, fecha de consulta: 11 de junio de 2020.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), (1966), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU, (2001), *Observación General n° 29, 'Estados de emergencia, artículo 4, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos'*, 31 de agosto.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), (1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, San José, Costa Rica, 7 a 22 de noviembre.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), (2001), *Carta Democrática Interamericana*, Asamblea general, Lima, Perú, 11 de septiembre.
- Organización Mundial de la Salud (OMS), (2016), *Reglamento Sanitario Internacional*, tercera edición, Ginebra.
- Real Academia Española (RAE), *Diccionario de la lengua española. Edición del Tricentenario*, actualización 2019, en línea: <https://www.rae.es/>.
- Varenes, Fernand de, (2020), Relator Especial de las Naciones Unidas para las Minorías, *Covid-19 Respuesta*, Naciones Unidas, en línea: <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/proteger-derechos-humanos-coronavirus>, fecha de consulta: 4 de septiembre de 2020.