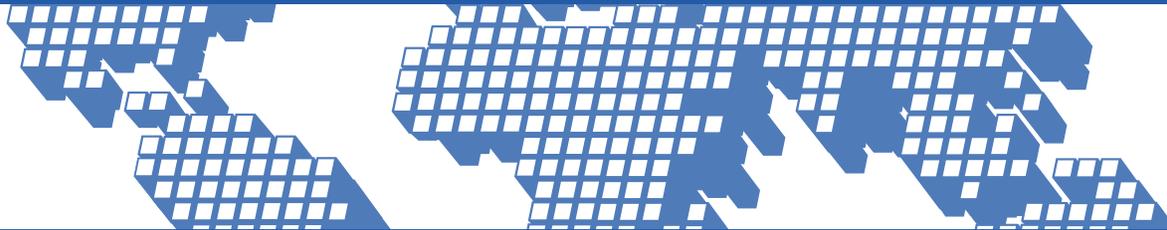




InterNaciones

AÑO 11

NÚM. 26 / ENERO-JUNIO / 2024

- 
- **Presentación** 7
LOURDES M. ARCE RODRÍGUEZ
 - **Cooperación entre México y la Unión Europea para la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas mexicanas, 2000-2018** 11
CINTHIA SANJUANA SÁNCHEZ CAMPOS
 - **Gobernanza en la migración a la Unión Europea 2015-2021** 47
LOURDES M. ARCE RODRÍGUEZ
 - **Energía nuclear como energía verde: un análisis de la postura de la Comisión Europea** 75
JUAN CARLOS CONCHAS IBARRA
 - **La gestión de la cooperación internacional para la subsistencia de los campos de refugiados saharauis en Tinduf, Argelia (1975-2022)** 103
**YAIR CANDELARIO HERNÁNDEZ PEÑA, ITZEL PAMELA PÉREZ GÓMEZ
 Y KENIA MARÍA RAMÍREZ MEDA**
 - **Hiyab, un instrumento de control y sumisión de la mujer que preserva el otrora discurso machista en las sociedades musulmanas** 127
DAVID ISRAEL MARTÍNEZ RODRÍGUEZ E IDALIA NICOLLE VÁZQUEZ FLORES



InterNaciones

Año 11
Número 26, enero-junio 2024

DOI: [10.32870/in.vi26](https://doi.org/10.32870/in.vi26)

Universidad de Guadalajara

Dr. Ricardo Villanueva Lomelí
Rector General

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector Ejecutivo

Mtro. Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretario General

Dra. María Esther Avelar Álvarez
Coordinadora General Académico

**Centro Universitario de Ciencias
Sociales y Humanidades**

Dr. Juan Manuel Durán Juárez
Rector del CUCSH

Dra. Katia Magdalena Lozano Uvario
Secretaria Académica

Lic. Xochitl Ferrer Sandoval
Secretaria Administrativa

Mtra. Sofía Limón Torres
División de Estudios Políticos y Sociales

Lic. María del Rosario Ortiz Hernández
Coordinadora Unidad Editorial

ISSN: 2007-9834

InterNaciones

Año 11
Número 26, enero-junio 2024



*Revista del Departamento de Estudios Internacionales
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad de Guadalajara*

Consejo Editorial

Doctor Francisco Aldecoa Lizarraga (director, Centro Superior de Estudios de Gestión y Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, España). Doctor Jordan Barbulescou (presidente, Senado Universitario y director del Instituto de Estudios Latinoamericanos isla, Bucarest, Rumania). Doctor Luis Martínez Cerna (director ejecutivo, Centro Latinoamericano de Relaciones con Europa, celare). Doctor Miguel Ángel Gutiérrez (director, Centro Latinoamericano de Globalización y Perspectivas celygp, Argentina). Doctor Roman Kralik (director, Departamento de Ética General y Aplicada, Facultad de Artes Constantino El Filósofo, Universidad Hodzova 1, Eslovaquia). Doctor Marco Moreno Pérez (decano, Políticas y Administración Pública, Universidad Central de Chile). Doctor Carlos Alberto Vigil Taquechel (Observatorio Global, univercyt Portugal, Cuba).

Comité Editorial

Doctor Hans-Peter Müller (Humboldt University Berlin and chief editor of the Berliner Journal für Soziologie, Alemania). Dra. María Guadalupe Moreno González (DESMOS UdeG). Dr. Roberto Hernández Hernández (Estudios Internacionales, UdeG). Doctor Alberto Rocha Valencia (Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, UdeG, México). Doctor Jaime E. Tamayo Rodríguez (Departamento de Estudios de los Movimientos Sociales, UdeG, México). Doctor Daniel E. Morales Ruvalcaba (Center for Latin American Studies, School of International Studies, Sun Yat-sen University, China). Doctor David Coronado (Departamento de Sociología, UdeG, México). Doctor José Antonio Méndez Sanz (Universidad de Oviedo). Doctora Marta Vergara Fregoso (Departamento de Estudios Internacionales, UdeG, México). Doctor Jorge Sir (Universidad Arturo Prat de Chile). Doctor Horacio Ferreyra (Universidad Católica de Córdoba, Argentina). Doctor Jorge Alberto Quevedo Flores (Departamento de Estudios Internacionales, UdeG, México). Maestro J. Trinidad Padilla López (Departamento de Estudios Internacionales, UdG, México). Doctor Carlos Pulleiro Méndez (Bilbao, España. Universidad del País Vasco). Doctora Isabel Araújo Branco (Lisboa, Portugal. Universidade Nova de Lisboa). Doctor José Arnés Arévalo (Universidad Santo Tomás de Colombia). Doctor Eduardo Tzili Apango (Universidad Autónoma Metropolitana-UAM Xochimilco, México). Doctora Carla D. Aceves Ávila (Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, UdeG, México). Doctora María Alejandra Vizcarra Ruíz (Estudios de Estado y Sociedad, UdeG, México).

Directora

Dra. Lourdes M. Arce Rodríguez

Edición Técnica

Juan Alfonso Cruz Vázquez

InterNaciones, Año 11, núm. 26, enero-junio 2024, es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara, a través Departamento de Estudios Internacionales, División de Estudios Políticos y Sociales. Los Belenes. Av. José Parres Arias #150, San Jose del Bajío, C.P. 45132. Zapopan, Jalisco, México, <http://www.publicaciones.CUCSH.udg.mx/>, correo electrónico: internaciones@academicos.udg.mx. Editor responsable: Lourdes M. Arce Rodríguez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo versión electrónica 04-2014-041113531000-203, ISSN: 2007-9834 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho del Autor. Licitud de título y contenido: 16629, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa por Publicaciones de la Noche, S de RL de CV, Madero 687, colonia Centro, C.P. 44100, Guadalajara, Jalisco, México. Este número se terminó de editar en noviembre de 2023 con un 1 ejemplar digital.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de la Revista *InterNaciones*.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.



InterNaciones

Año 11

Número 26, enero-junio 2024

DOI: 10.32870/in.vi26

Presentación.....	7
<i>Lourdes M. Arce Rodríguez</i>	
Cooperación entre México y la Unión Europea para la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas mexicanas, 2000-2018.....	11
Cooperation between Mexico and the European Union for the competitiveness and internationalization of small and medium-sized Mexican enterprises, 2000-2018	
<i>Cinthia Sanjuana Sánchez Campos</i>	
Gobernanza en la migración a la Unión Europea: 2015-2021	47
Governance in Migration to the European Union: 2015-2021	
<i>Lourdes M. Arce Rodríguez</i>	
Energía nuclear como energía verde: un análisis de la postura de la Comisión Europea.....	75
Nuclear energy as green energy: an analysis of the position of the European Commission	
<i>Juan Carlos Conchas Ibarra</i>	

La gestión de la cooperación internacional para la subsistencia de los campos de refugiados saharauis en Tinduf, Argelia (1975-2022)	103
The management of international cooperation for the subsistence of the Saharawi refugee camps in Tinduf, Algeria (1975-2021)	
<i>Yair Candelario Hernández Peña, Itzel Pamela Pérez Gómez y Kenia María Ramírez Meda</i>	
Hijab, un instrumento de control y sumisión de la mujer que preserva el otrora discurso machista en las sociedades musulmanas.....	127
Hijab, an instrument of control and submission of women that preserves the former discourse of inequality in Muslim societies	
<i>David Israel Martínez Rodríguez y Idalia Nicolle Vázquez Flores</i>	
Polonia y su lugar en el nuevo panorama geopolítico europeo posterior a la invasión rusa de Ucrania en 2022: repercusiones del surgimiento de una nueva potencia militar.....	153
Poland and its place in the new European geopolitical landscape following the Russian invasion of Ukraine in 2022: repercussions of the rise of a new military power	
<i>Andrés Alejandro Araujo Bermúdez</i>	
Reinserción social como finalidad del sistema penitenciario internacional y su influencia en México	181
Social reintegration as the purpose of the system international penitentiary and its influence in Mexico	
<i>Luis Eduardo Ramírez Navarro y Axel Francisco Orozco Torres</i>	

Presentación

DOI: 10.32870/in.vi26.7281

Lourdes M. Arce Rodríguez

Los retos para la Unión Europea: ¿una nueva crisis?

Los retos para la UE han sido continuos y de diferente índole; las causas de la crisis recientemente superada han sido, entre otras: las diversas presiones que ha tenido superar la institucionalidad europea desde el referéndum del Brexit del año 2016, la presencia del desempleo, las oleadas migratorias de 2015 y 2016, aunada a los refugiados políticos, el terrorismo, el poco crecimiento económico tras las crisis económicas de 2008 que costó remontar hasta entrado el año 2015, el incremento de la presencia de los partidos de ultraderecha y los nacionalismos, así como el fenómeno del euroescepticismo que desgraciadamente se encuentra presente, además de la aparición del covid-19 que en 2020 implicó el cierre de fronteras en la zona Shengen y limitar los traslados, poniendo a prueba el sistema de sanidad y en la actualidad la reconfiguración de la seguridad europea a partir del conflicto en Eurasia.

El escenario de una nueva crisis europea se asoma principalmente en las siguientes áreas:

La sociedad europea se siente amenazada en su bienestar debido a la crisis energética y por el incremento de los precios que disminuye su poder adquisitivo, sumado a un frío que merma las posibilidades de un invierno productivo y saludable; este escenario en el incremento del euroescepticismo que aumenta los retos de la Unión Europea para la política y *democracia* nacionales en medio de una creciente inestabilidad política.

En términos económicos, las perturbaciones exógenas tales como el deterioro de los términos de intercambio, podría reducir la capacidad de pago de economías muy endeudadas como la estadounidense y llevar hacia una crisis bancaria que presente dificultades para países con una oferta exportadora poco diversificada como la europea. Desde el punto de vista interno, en Europa la inflación y el incremento en el precio del dólar respecto al euro, así como un crecimiento escaso del PIB y un decrecimiento económico, ponen a la Unión en serias dificultades económicas.

Los riesgos geopolíticos. Están presentes, ahora las desavenencias geopolíticas que amenazan la competitividad a largo plazo de la Unión Europea y de los países no miembros, incluida Gran Bretaña. No sólo está en peligro la prosperidad del continente, sino también la salud de la alianza transatlántica y la seguridad occidental (¿hay un escenario de nuevo orden internacional? En este contexto: ¿cómo se posiciona la Unión Europea?).

En este número se busca explorar las formas de cooperación internacional, la influencia de los organismos internacionales, los movimientos sociales y la seguridad europea. En el presente número se propusieron aunque no exclusivamente sobre la temática convocada la siguientes colaboraciones.

El artículo: “Cooperación entre México y la Unión Europea para la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas”, de Cinthia Sanjuana Sánchez Campos, muestra un balance de los alcances y limitaciones de cooperación entre México y la Unión Europea (UE) durante las últimas dos décadas en busca de la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas mexicanas (PyMES). En el trabajo se analizan tres iniciativas desarrolladas de forma conjunta: el Programa Integral de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, el Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio, y el Programa de Competitividad e Innovación, mostrando que hay otras variables que influyen en la competitividad de las PyMES mexicanas y en su incursión en el mercado de la UE.

Lourdes Margarita Arce Rodríguez en el artículo “La gobernanza en la migración de la Unión Europea: 2015-2021”, explica que desde la crisis económica, la Unión Europea ha asistido a una crisis migratoria provocada por grandes oleadas de personas que ingresan, exponiendo la necesidad de reformular la política migratoria de la Unión,

en un escenario de regulaciones migratorias de los Estados miembros que muestran una heterogeneidad de expresiones nacionalistas cuyas formulaciones se desarrollan en tendencias conservadoras y aislacionistas, propuestas sostenidas por partidos políticos con posiciones escépticas y anti-inmigración.

El artículo “La energía nuclear como energía verde: un análisis de la postura de la Comisión Europea”, de Juan Carlos Conchas Ibarra, es una colaboración al respecto de la propuesta de la energía nuclear como energía verde, que analiza parte de la evidencia empírica presentada por el *Informe técnico sobre el impacto ambiental de diferentes formas de generar energía* y la postura de algunos expertos y gobiernos, con el fin de brindar un panorama de la conveniencia de utilizar la energía nuclear como alternativa a la insuficiencia en el abasto energético de las energías renovables existentes y cómo esto puede contribuir a la transición energética.

En “La gestión de la cooperación internacional para la subsistencia de los campos de refugiados saharauis en Tindouf, Argelia (1975-2021)”, Yair Candelario Hernández Peña expone el papel de la cooperación internacional en la gestión de los campos de refugiados en Tindouf, Argelia, desde el inicio del éxodo (1975-1976) hasta el año 2022, para explicar el papel que tiene y ha tenido la cooperación internacional en la gestión de los campos de refugiados saharauis en Argelia, destacando el papel de España como principal proveedor de la cooperación (técnica) internacional a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que tiene un rol central en la subsistencia de dichos campamentos, ya que los proveen de infraestructura.

“Polonia y su lugar en el nuevo panorama geopolítico europeo: repercusiones del surgimiento de una nueva potencia militar”, de Andrés Alejandro Araujo Bermúdez, propone en su trabajo que la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 produjo cambios estructurales en la arquitectura de seguridad y geopolítica europea; entre estos cambios está el surgimiento de Polonia como una potencia militar, ello conllevará implicaciones en las nuevas capacidades militares de Polonia para la seguridad europea, con repercusiones en el ambiente político europeo y la arquitectura de seguridad del continente, en sus crecientes capacidades y en sus intereses geopolíticos.

“Hiyab, un instrumento de control y sumisión de la mujer que preserva el otrora discurso machista en las sociedades musulmanas”, de

David Israel Martínez Rodríguez e Idalia Nicolle Vázquez Flores, es una propuesta desde una perspectiva de derechos humanos del uso del hiyab, desde la que se analizan los conceptos de bipoder y biopolítica y cómo su uso es un instrumento de control por medio del cual se busca establecer, mantener y preservar un rol de sumisión.

En “Reinserción social como finalidad del sistema penitenciario internacional y su influencia en México”, de Luis Eduardo Ramírez Navarro y Axel Francisco Orozco Torres, analizan la evolución del concepto de sistema penitenciario y el impacto de los criterios internacionales en el sistema jurídico mexicano, hacia la estandarización del derecho con la finalidad de garantizar a las personas el respeto y goce de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución federal como en los instrumentos jurídicos internacionales de los que México forma parte. Las perspectivas que se presentan en el número 29 de la Revista Internaciones buscan ofrecer al lector una visión desde las relaciones internacionales para el estudio de los retos del entorno internacional, con la visión analítica de cada autor.

Cooperación entre México y la Unión Europea para la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas mexicanas, 2000-2018

DOI: 10.32870/in.vi26.7231

Cinthia Sanjuana Sánchez Campos

Resumen

En este estudio se presenta un balance de los alcances y limitaciones de cooperación que México y la Unión Europea (UE) han tenido durante las últimas dos décadas en busca de la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas mexicanas (PyMES). El análisis parte de las normas, estructura, coordinación y seguimiento empleados en tres iniciativas conjuntas: el Programa Integral de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, el Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio, y el Programa de Competitividad e Innovación. A diferencia de la mayoría de los estudios que sólo señalan las debilidades internas de las empresas, la estrecha relación comercial de México con Estados Unidos, así como la lejanía geográfica y las estrictas regulaciones comerciales del bloque europeo, aquí logra probarse que las dinámicas de cooperación son otra variable importante en la competitividad de las PyMES mexicanas y su incursión en el mercado de la UE.

Palabras clave: cooperación, pequeñas y medianas empresas, dinámicas institucionales, competitividad, internacionalización.

COOPERATION BETWEEN MEXICO AND THE EUROPEAN UNION
FOR THE COMPETITIVENESS AND INTERNATIONALIZATION OF SMALL
AND MEDIUM-SIZED MEXICAN ENTERPRISES, 2000-2018

Abstract

This study presents a balance of cooperation achievements and limitations that Mexico and the European Union (EU) have had during the last two

Recibido: 26 de enero 2022. Aceptado: 31 de mayo 2022.

Received: 26 January, 2022. Accepted: 31 May, 2022.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9062-2633>

decades in pursuing the competitiveness and internationalization of Mexican small and medium enterprises (SMEs). The analysis is based on the rules, structure, coordination, and monitoring used in three joint initiatives: Integral Support to Small and Medium-sized Enterprises, Project to Facilitate the Free Trade Agreement, and Competitiveness and Innovation Program. Unlike most studies that only point out the internal weaknesses of enterprises, the close trade relationship that Mexico has with the United States, as well as the geographical remoteness, and the strict trade regulations of the European bloc, here it is proven that cooperation dynamics are another important variable in the competitiveness of Mexican SMEs to the EU market.

Keywords: cooperation, small and medium-sized enterprises, institutional dynamics, competitiveness, internationalization.

Introducción

La agenda y el estudio de las relaciones internacionales tienden a regirse cada vez más por la trascendencia de los asuntos locales. En especial, la necesidad de un desarrollo equitativo, sustentable y en equilibrio con el acelerado crecimiento económico es una de las preocupaciones que más ha enfilado la interacción de los Estados; los ha llevado a revalorar los recursos internos disponibles y a hacerlos objeto de cooperación para afianzar resultados. Las pequeñas y medianas empresas (PyMES), que representan la gran mayoría de las unidades económicas de los países y generan importantes niveles de empleo y producto nacional bruto (PNB), han sido identificadas durante las últimas décadas a nivel internacional como un objeto clave.

La importancia que tienen en los países emergentes es aún mayor: alcanzan cerca del 100% de las empresas y son responsables del 50% de los empleos y 40% del PNB (INEGI, 2014: 15; The World Bank, s/f). En el caso de México, hay seis millones 269 mil 309 establecimientos; las PyMES (junto con las microempresas) representan 99.8%, contribuyen con 68.4% del empleo y 35.9% de la producción bruta total (PBT) (INEGI, 2019: 69; INEGI, 2015: 15). Así, desde el año 2000 el país y la Unión Europea han trabajado en conjunto para apoyarlas.

A través del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación o Acuerdo Global (AG), el Tratado de Libre Comercio (TLCUEM) y la Asociación Estratégica (AEMUE), las partes han fijado las bases legales e institucionales para que las pequeñas y medianas empresas mexicanas se vuelvan competitivas e ingresen al

mercado común europeo. Derivado de ello, han implementado tres iniciativas específicas: el Programa Integral de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PIAPyME) (2004-2009), el Programa de Facilitación del Tratado de Libro Comercio (ProTLCUEM) (2006-2011) y el Programa de Competitividad e Innovación (PROCEI) (2011-2015).

Sin embargo, a pesar de que la inversión total de las tres iniciativas asciende a más de 600 millones de pesos, hay varios aspectos que ponen en duda los resultados logrados. En primer lugar, los reportes oficiales no presentan (o lo hacen con insuficiente claridad y amplitud) el impacto cuantitativo en la competitividad e internacionalización¹ de las empresas (p. ej., cuántas lograron introducirse en Europa directa o indirectamente y cuánto aumentó el valor de las exportaciones). En su mayoría sólo enumeran las actividades realizadas y cuántas PyMES participaron en cada una. En segundo lugar, a pesar de que las PyMES representan 92.5% de un aproximado de 33 mil empresas exportadoras que hay en el país² (Park, Urmeneta & Mulder, 2019: 22 y 27), los productos suelen ser de baja intensidad tecnológica, como alimentos, metalmecánicos, prendas de vestir, plástico y hule (Frohmann, 2010: 14 y 15; Urmeneta, 2016: 64); y sólo generan 4.3% del valor de las exportaciones (INEGI, 2015: 15; Park, Urmeneta & Mulder, 2019: 54). Además, la proporción de esas PyMES exportadoras que se dirigen al bloque comunitario no se ha alterado en las últimas décadas, sigue siendo mínima (11% en comparación con el 54.5% de las que se dirigen a Estados Unidos y Canadá) (Urmeneta, 2016: 64). Por último, el entramado de problemas estructurales internos y externos en que están inmersas estas empresas ha permanecido invariable; desde principios de los años 2000 e incluso desde antes, los estudios consultados siguen teniendo los mismos hallazgos. Así surge la pregunta de cuál es en efecto el balance de los alcances y limitaciones que han tenido los vastos esfuerzos de cooperación emprendidos durante las últimas dos décadas y a qué se debe.

-
1. El término “internacionalización” hace referencia al proceso y nivel de incursión que se alcanza en un mercado extranjero. Va desde la representación comercial o de distribución, hasta la construcción y operación de instalaciones productivas (ProMéxico, s/f; Frohmann, 2010: 17).
 2. Desde 2002 ha habido poca variación en el porcentaje de PyMES exportadoras mexicanas, pero 33 mil ha sido la cifra más baja. En 2008 se alcanzó el número más alto con 35 mil 446 empresas (Park, Urmeneta & Mulder, 2019: 22).

Aunque con ciertos matices que se abordarán más adelante, existe una percepción generalizada de resultados alcanzados y expectativas igualmente negativas. Las explicaciones comunes parten de las condiciones estructurales de las empresas. Las condiciones internas o endógenas se refieren a una débil productividad, falta de innovación, mala organización, falta de interés por exportar y renuencia a asociarse, entre muchas otras. Las exógenas, por su parte, tienen que ver más con la desventaja competitiva frente a las grandes empresas y las empresas extranjeras, la burocracia, los requisitos para acceder al financiamiento, etc. A ello se suma la cercanía geográfica y comercial con Estados Unidos de cara a la lejanía con Europa, todo lo cual delimita desde un principio el alcance que ha tenido y pueda tener la cooperación euro-mexicana en hacer que las PyMES del país latinoamericano orienten la actividad comercial al viejo continente.

Ésas parecen ser las únicas respuestas evidentes y son las que más se han investigado, mas hay una tercera variable relacionada con las propias dinámicas de cooperación que han ejercido las instituciones participantes en la relación bilateral, específicamente las dinámicas vinculadas con las normas, la estructura, la coordinación y el seguimiento del PIAPyME, el ProTLCUEM y el PROCEL. Los análisis al respecto son escasos y suelen abordar el tema de forma tangencial; ninguno responde cuál es el contraste de los avances y fallos que ha tenido la internacionalización de las PyMES mexicanas al bloque y profundiza el papel de las instituciones de cooperación involucradas como uno de los factores determinantes. Esa laguna de conocimiento es lo que da propósito a este estudio.

La hipótesis es que los principales avances se han reducido al ofrecimiento de asistencia técnica y conocimientos de mercado, es decir, que las empresas no han alcanzado una internacionalización efectiva (en relación con la cantidad de ellas que son beneficiarias y luego consiguen una actividad comercial constante en Europa) debido principalmente a la falta de seguimiento que otorgan los cooperantes durante y después de los programas. En las páginas siguientes se plasma desde una visión teórica del liberalismo institucional y el nuevo institucionalismo, un análisis de cada uno de los tres programas referidos para responder a la interrogante y comprobar este supuesto.

Ahora, ¿por qué es pertinente abordar la materia? Recientemente, de 2016 a 2018, en un esfuerzo de adaptación a las necesidades

de cooperación que han surgido de las transformaciones económicas, comerciales, tecnológicas y políticas, los cooperantes modernizaron el TLCUEM y proveyeron nuevas estrategias para la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas mexicanas. No obstante, el futuro y registro de avances que se tendrán serán inciertos si no logra comprenderse antes con base en los últimos 20 años de experiencia cuál es el verdadero potencial que tiene la cooperación bilateral en impulsar la expansión de estas unidades económicas y cuál es el papel que desempeñan las instituciones.

Metodología

El método empleado en la investigación es inductivo y de alcance descriptivo-explicativo. Las herramientas utilizadas son tanto cualitativas como cuantitativas. Por su parte, las variables estudiadas son: 1) las dinámicas de cooperación, es decir, las normas, estructura, coordinación y seguimiento llevados a cabo por las instituciones en el desarrollo de los programas, y 2) los alcances y limitaciones que han tenido tales dinámicas en la meta de lograr la incursión de las PyMES mexicanas en el mercado de la UE. Los indicadores respectivos pueden observarse en la tabla 1.

Tabla 1
Variables e indicadores de investigación

Variables	Indicadores
<i>Independiente</i> Dinámicas de cooperación	<p><i>Normas:</i> criterios de elegibilidad, trámites y otros requisitos impuestos a las empresas.</p> <p><i>Estructura:</i> organización interinstitucional de los programas.</p> <p><i>Coordinación:</i> correspondencia entre las normas y acciones ejercidas dentro y entre las instituciones y fluidez de las interacciones.</p> <p><i>Seguimiento:</i> monitoreo de la ejecución de las actividades, evaluación de resultados de cada programa, continuidad del apoyo que se da a las empresas hasta que logran internacionalizarse, y continuidad que tiene un programa en los sucesivos.</p>
<i>Dependiente</i> Alcances y limitaciones	<p>Alcances y limitaciones</p> <p><i>Indicadores cualitativos:</i> experiencias de actores individuales, y logros y fallas de normas, estructura, coordinación y seguimiento.</p> <p><i>Indicadores cuantitativos:</i> inversión, cantidad de proyectos realizados, cantidad de empresas apoyadas, cantidad de empresas que lograron internacionalizarse, grado de internacionalización, productos o servicios exportados y valor de exportaciones generado.</p>

Fuente: elaboración propia.

En la medición de indicadores debe tenerse en cuenta que los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) contabilizan los establecimientos o unidades económicas, no las empresas³ y que tampoco existe un sistema de información del total de empresas exportadoras; el INEGI ha desarrollado uno sólo para las industriales, por lo que los datos pueden variar según la fuente de consulta. También debe aclararse que en el país, 95% de las empresas en realidad son micro. De acuerdo con los resultados definitivos de los Censos Económicos 2019 realizados por el INEGI (2019: 69), sólo 4% de los establecimientos son pequeños; y 0.8%, medianos. El otro 0.2% lo conforman las grandes empresas. Aunque para propósitos legales y administrativos sí se obedecen las cifras reales, el Gobierno mexicano,

-
3. A diferencia de un establecimiento, una empresa es una “[...] organización, propiedad de una sola entidad jurídica, que realiza una o más actividades económicas, con autonomía en la toma de decisiones de mercadeo, financiamiento e inversión, al contar con la autoridad y responsabilidad de distribuir recursos de acuerdo con un plan o estrategia de producción de bienes y servicios, pudiendo estar ubicada u operar en uno o varios domicilios compartiendo la misma razón social” (Segob, 2019).

diversos estudios y los medios de comunicación masiva suelen sumar el número de establecimientos micro, pequeños y medianos (mi-pymes) para decir que cerca del 100% de las empresas que operan en el territorio son PyMES.⁴ En ese sentido, ha sido necesario distinguir cuidadosamente cuando ciertas estimaciones están basadas en la cantidad real de pequeñas y medianas, o si se está incluyendo a las micro.

Otro reto metodológico tiene que ver con que más allá de las fuentes oficiales de los programas, no hay cifras o evaluaciones globales para contrastar los resultados. Son estudios de caso, entrevistas y publicaciones en diarios de noticias los que más ayudan a esa tarea. Agregando al hecho la frágil e inestable institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo que se ha dado en el país a lo largo del tiempo, el rastreo de información para conseguir mediciones de los indicadores que sean precisas y consistentes entre los proyectos se vuelve más complicado. Sin embargo, a pesar de ello se logra una recopilación de datos valiosa y suficiente para cumplir el objetivo de la investigación, que es, como ya se ha establecido, un balance de las dinámicas de cooperación en términos de la competitividad e internacionalización de las PyMES, y no un análisis comparativo.

Por último, en cuanto a las técnicas de investigación, éstas constan fundamentalmente de la consulta de bases de datos, informes y estudios diversos emitidos por académicos e instituciones gubernamentales. También se efectuó una entrevista a Claudia Berlanga Zubiaga (comunicación personal, 3 de septiembre de 2019), quien fungió como asesora económica de la Delegación de la Unión Europea en México de 1992 a 2013 y participó en los equipos de negociación, análisis y seguimiento del AG, así como de los demás trabajos de cooperación que ocupan el tema de este estudio.

Adicionalmente, se contó con visitas directas a organismos internacionales para hacer diversas consultas en lo referente a la competitividad de las PyMES exportadoras de América Latina, estrategias de internacionalización, diseño institucional de programas y obstáculos a la exportación. Dichas consultas consistieron en un primer momento en diálogos informales con algunos representantes de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) de la Organización de los Estados

4. Véase ProMéxico, 2018; CEPAL, 2015: 75; OMC, IDE-JETRO, OCDE, UIBE & BM, 2019:123; y Arana, 2018.

Americanos (OEA) y de BID Invest (rama del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, encargada de la inversión en el sector privado), así como en la asistencia a las Reuniones de Primavera de 2019 llevadas a cabo por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (en inglés, *2019 World Bank Group/IMF Spring Meetings*), donde se expusieron análisis especializados. Todo eso permitió después acceder a amplias investigaciones, algunas de las cuales proveyeron un panorama general y otras fueron sustento directo de este trabajo. Entre ellas están *Global Value Chain Development Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World* (OMC, IDE-JETRO, OCDE, UIBE & BM, 2019) y *Competitividad de las Pymes exportadoras: Programas para promover su internacionalización* (Frohmann, 2010).

Resultados y discusión

Programa Integral de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa

Durante sus 72 meses de ejercicio (2004-2009), el Programa Integral de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa tuvo la vocación de brindar conocimientos sobre el mercado de la UE y los mecanismos de exportación, así como asistencia técnica local y europea para mejorar la gestión empresarial y los procesos productivos. Del mismo modo, promovió certificaciones, transferencia de tecnología y alianzas de negocios entre las pequeñas y medianas empresas de ambas partes (SE, 2012: 9; Franco, 2010: 71).

La estructura interinstitucional se rigió por la Comisión Europea (CE) y la Dirección General de la Oferta Exportable de la Secretaría de Economía (SE) a través de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME).⁵ El Consejo Empresarial México-Unión Europea (CEMUE) fue designado como la “Entidad gestora del proyecto” (EGP).

5. La Spyme ofrece apoyos de financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico a cinco grupos empresariales: emprendedores, microempresas, pequeñas y medianas empresas, empresas gacela y empresas tractoras; pero la ayuda que otorgó a través del Piapyme consistió estrictamente en capacitación, información y asistencia técnica.

Así se buscaba una conformación fuerte y apta para una buena coordinación.

En cuanto a la administración de los recursos financieros, tanto la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) como la Secretaría de Economía y la agencia mexicana de cooperación⁶ mostraban disposición para hacerse al frente, pero ninguna contaba con la figura legal necesaria. En general, el país no tenía “un marco jurídico lo suficientemente moderno que permitiera la implementación de proyectos de cooperación internacional” (Romero, Marmolejo y Chávez, 2012: 53).

Tomando en cuenta que el desempeño de las instituciones varía en función “de la interdependencia en el medio ambiente en que operan y de la interpretación de la situación en que se encuentran los actores” (Vargas, 2008: 49), no es difícil entender que ninguna de las entidades estuviera facultada. México no tenía la experiencia de participar en un esquema de cooperación similar, sino que estaba envuelto en una dinámica en la que era el único suministrador y gestor para iniciativas de desarrollo interno.

El proceso general para recibir flujos de cooperación económicos en México era ingresándolos al presupuesto como donativos. En delante se les daba un tratamiento conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. No obstante, “la cooperación con la Unión Europea es muy especializada y requiere para la erogación de sus recursos, la aplicación de reglamentos y manuales propios de la Unión Europea” (Romero *et al.*, 2012: 53). Como acertadamente establece el liberalismo institucional, aunque la participación en el ejercicio político de la cooperación es voluntaria, una vez envuelto en él las obligaciones que contrae son ineludibles. Por lo tanto, a fin de proceder con la iniciativa, el Gobierno mexicano finalmente se vio empujado a fijar tratamientos específicos e ideó el Fideicomiso PIAPyME 10230 Bancomext 10230, cuyo fideicomitente y fiduciario fue, como su nombre lo indica, el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) (SE, 2012: 24).

6. En ese momento, la instancia que coordinaba la cooperación internacional para el desarrollo era la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) (suscrita dentro de la SRE), inmediatamente anterior a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid).

Previo a eso, un obstáculo todavía más elemental que tuvo que enfrentarse fue la desconfianza de México sobre la “benevolencia” de la cooperación emprendida por la Unión Europea. En línea con el neoinstitucionalismo, Rita Giacalone (1999: 162) argumenta que la elección racional, las preferencias, no son las únicas directrices en la acción política, ya que dichas preferencias están regidas a la vez por aspectos culturales, modelos mentales, experiencias. Así es como los intereses, aun pareciendo sólo producto de la racionalidad, buscan alinearse a tales aspectos antes de conducir la toma de decisiones. Bajo este contexto es posible comprender cómo, aun cuando la propuesta europea contenía beneficios valiosos para el Gobierno mexicano, el temor a que estuviera motivada por meros intereses del bloque lo abstendrían de aceptarla. Era muy común escuchar objeciones como “¿por qué nos están ayudando?”, o “aquí hay gato encerrado” (Romero *et al.*, 2012: 54). Eso hacía que las instituciones gubernamentales mexicanas se mostraran renuentes a comprometerse en la ejecución de los programas. Al final, la asimilación de que entrar en los esquemas de cooperación permitiría reducir esfuerzos, costos y periodos para impulsar el desarrollo de las PyMES, acabaría siendo un aliciente para que el recelo quedara atrás, al grado de que los esfuerzos por la institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) se han vuelto imprescindibles hasta la actualidad.

Los fondos iniciales fueron cofinanciados igualitariamente por las contrapartes. Más tarde, las entidades federativas de México hicieron una contribución con la que se alcanzó la suma de 52 millones 750 mil pesos (SE, 2012: 1336 y 1388). De ese modo fue posible la realización de 120 proyectos que beneficiaron a 24 grupos sectoriales y entre 3,500 y 4,000 empresas, según los reportes oficiales (Chacón, 2009: 4). Entre tales grupos se encuentran la agroindustria, el cuero y calzado, artículos de regalo, joyería, textil y confección, autopartes, equipo médico y muebles (SE, 2012: 145-150).

De acuerdo con el liberalismo institucional, la aplicación de reglas o normas es lo que sustenta la estructura y funcionamiento de las instituciones, y a partir de ahí se determina la capacidad de alcanzar objetivos. Así que el PIAPyME buscaba una intervención amplia, integral, que combatiera las necesidades estructurales más grandes de las empresas, de manera que no puso requisitos o barreras en cuanto a los sectores económicos y regiones del país; al contrario, extendió a

lo largo del territorio una red de organismos operadores a cargo de canalizar todos los apoyos. Eso no significó, sin embargo, que no se priorizaran las industrias con potencial exportador más grande.

Las empresas debían, entre otros requisitos, contar con al menos un año de operación, ser exportadoras o tener capacidad de exportar a la UE, ya sea directa o indirectamente; estar ubicadas en territorio nacional y poder cubrir 30% del costo del proyecto (SE, 2012: 1336 y 1337). Hay que considerar que la mayoría de las PyMES mexicanas desparecen al segundo año de vida (Gutiérrez, 2019), que en general padecen inestabilidad financiera y carecen de interés para exportar (más aún si se trata de mercados fuera de Norteamérica). Eso marca desde un inicio el alcance del programa en lograr la internacionalización de las empresas.

El desarrollo del programa tuvo tres etapas. Los primeros dos años consistieron en generar propuestas con base en las demandas de atención. Los apoyos fueron muy específicos y se otorgaron a empresas de modo individual. Una vez consolidada esta parte, se procedió a una etapa de evaluación y seguimiento en la que los recursos se canalizaron a grupos de empresas. A fin de que la intervención fuera más efectiva, se vinculó con otras iniciativas externas y se alineó con acciones complementarias del Gobierno mexicano, como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y diferentes iniciativas sectoriales, institucionales, regionales y/o especiales. Finalmente, en el quinto año se optó por la transferencia de recursos líquidos a los operadores para que éstos prestaran servicios administrativos y técnicos a las empresas. Así, se mantuvo una directriz sectorial y se afianzó la presencia de los operadores como intermediarios (SE, 2012: 239).

Según muestra el Reporte de Actividades 2004-2009 de la SE y la CE (s/f.: 10), el promedio de cumplimiento de las actividades fue de 111.5%. Las de mayor éxito fueron la oferta de conocimientos sobre el mercado exterior y los procesos de exportación (173%), las certificaciones (153%), la mejora de los procesos productivos (143%) y la transferencia de tecnología a los operadores. Los porcentajes más bajos los obtuvieron los procesos de coinversión (94% de la cantidad propuesta de empresas buscaron coinversión y sólo 41% la obtuvieron) y los sistemas de integración de cadenas productivas (83%).

Otros logros significativos abarcaron la firma de un convenio de colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD) y la Federación Mexicana de la Industria Aeroespacial (FEMIA). Con él se permitió la integración de nuevos proveedores de partes a las cadenas productivas de la industria aeroespacial y “17 empresas del sector recibieron apoyo para certificar más de 35 proyectos especiales de manufactura” (SE, 2012: 160). En suma, se estima que el impacto de los apoyos que recibieron las PyMES mexicanas mediante el programa tuvo un valor de 38 millones 463 mil dólares en exportaciones y cuatro millones 643 mil 455 dólares en compras realizadas dentro del mismo país; además de la generación de 838 empleos (SE, 2012: 160).⁷

Ahora bien, tales reportes oficiales carecen de contrastes como los que develan algunos actores individuales, tanto empresariales como gubernamentales, estudios de caso y diarios de noticias, entre otras fuentes. Plasticlink es uno de los primeros casos que más ayudan a conseguir una perspectiva completa de los logros obtenidos. Se trata de un proyecto de 2.5 millones de pesos que financió el CEMUE en 2009. El objetivo era que el Centro Panamericano de Investigación e Innovación (CEPII) diera capacitación y asesoría sobre exportación a la UE a compañías de los sectores plástico y agroindustrial durante seis meses. Sin embargo, sólo dos de las 17 beneficiarias (BMI Plastics y Prorrusa) alcanzaron las condiciones para poder exportar (Appel, 2012; Ortiz, 2010).

El director del proyecto manifestó que el fallo se debió al atraso que presentaron las empresas en su forma de operar, al “hecho de no saber hacer un organigrama, de no tener un control adecuado en el pago de sus impuestos o simplemente no tener la visión de exportar” (Ortiz, 2010). Desde otra visión, el gerente general de Prorrusa expuso como limitante el periodo de la capacitación, puesto que no bastó para poder implementar “la metodología y los cambios que se requieren en la empresa” (Ortiz, 2010), lo que denota una importante falta de seguimiento. Con cada afirmación, la responsabilidad de los resultados va de los Estados y sus respectivas instituciones a las propias empresas y viceversa.

7. El dato puede variar según la fuente de consulta, pues Romero *et al.* (2012: 46) señalan que tan sólo de 2004 a 2007 el Piapyme logró generar 3,575 empleos, aproximadamente; mientras que en una presentación publicada por el CEMUE (s/f: 8) se muestra que de 2004 a 2007 fueron 358, con una proyección de 5,745 para el periodo 2008-2009.

Otro caso similar ocurrió en el sector apícola, según reporta Diana Evangelista (2015) en un estudio sobre el impacto del PIAPyME en el comercio de la miel mexicana. De todo el país, únicamente 12 empresas o gremios del ramo participaron en el programa y dos continuaron exportando, aunque con utilidades menores al 10% (Evangelista, 2015: 103). Después de la capacitación los productores interrumpieron la implementación de las estrategias de comercialización que aprendieron, el 80% siguió teniendo dificultades para llevar los niveles de producción más allá de los 20 kilos de miel por año y sólo 20% de las empresas entrevistadas lograron mantener o mejorar la calidad de los empaques y envases e invertir en sistemas de logística para comercio más efectivos (Evangelista, 2015: 114).

Al igual que en Plasticlink, dado que la actividad organizacional se constituye por distintos actores o jugadores interdependientes en los que influyen aspectos formales e informales, hay una responsabilidad compartida entre los empresarios y las instituciones. Los bajos niveles de producción y estandarización de los productos delatan incapacidad de los apicultores mexicanos, pero a su vez, esa incapacidad responde a una falta importante de instrucción, seguimiento y liberalización oportuna de recursos por parte de las instituciones; más aún, responde a la estructura e inestabilidad económicas del país, las cuales mantienen en el rezago a la apicultura y a los sectores primarios en general y les hacen casi imposible tener un sistema de producción desarrollado (Evangelista, 2015: 114). Conforme toda la problemática se ha ido reforzando, ha ocasionado que los productores decidan combinar su actividad económica con diferentes cultivos o que definitivamente cambien de giro. El PIAPyME terminó por retirar el apoyo de forma repentina, para asignarlo a otras áreas más rentables.

El retraso en la entrega de apoyos no era una cuestión particular de la apicultura, sino que la padeció el PIAPyME en general. Claudia Berlanga (comunicación personal, 3 de septiembre de 2019) comenta que, si bien “siempre fue un lío” la burocracia que deriva la complejidad de las instituciones que constituyen la UE, las aportaciones europeas sí llegaban a tiempo, en tanto que México tenía demoras severas de modo sistemático. Esto se agravó con el cambio de gobierno en 2006, pues el Congreso de la Unión no aprobó la asignación de fondos en el presupuesto anual, lo cual, en palabras de Berlanga (comunicación personal, 3 de septiembre de 2019), “fue una tragedia”.

La OEA (Frohmann, 2010: 57 y 59) advierte que “con los cambios de gobierno [...] las instituciones y los programas orientados a la internacionalización de las PyMES” pueden pasar “a ser cautivos de grupos de interés empresariales corporativos, que poco tienen que ver con los destinatarios originales de los programas”. Además, reconoce que “el alto grado de burocratización, problemas de reputación, falta de credibilidad, dependencia de los vaivenes políticos, entre otros”, todos muy propios de la actividad pública, hacen que los organismos se vean limitados para implementar este tipo de proyectos.

Paradójicamente, en el país la llegada de nuevas administraciones ha sido una vicisitud constante, y más que para las PyMES para la institucionalización de la CID en sí. Algunas veces parece que habrá progresos inminentes, en otras son innegables los retrocesos y en unas más persiste la ambigüedad. Así se observa desde la visita que realizó el presidente Luis Echeverría (1970-1976) a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1973 en el comienzo de las relaciones bilaterales. Luego aparecen Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994) expandiendo y reactivando los vínculos, pero al mismo tiempo azotando la certidumbre de las PyMES al exponerlas a la competencia internacional. La administración de Felipe Calderón (2000-2012) dio un paso importante con el establecimiento de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y la agencia de cooperación, mas sufrió los contrapesos de priorizar la seguridad como política de Estado. Luego, con Enrique Peña Nieto (2012-2018) la cooperación pasó a ser parte de la política exterior. Ahora, lo inquietante en la actual administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) es que la CID, específicamente en cuestión de pequeñas y medianas empresas, vuelve a no tener una plataforma institucional afianzada.

Como consecuencia de semejantes prácticas, el manejo del PIA-PyME fue sustancialmente político, no tanto técnico, al igual que como ocurrió después con el PROCEI. Los actores individuales del país “sólo buscaban colgarse medallitas” (Berlangua, C., comunicación personal, 3 de septiembre de 2019). Cualquier posibilidad de avance se reducía constantemente a burocracia, de modo que la motivación técnica que había dado fundamento a los proyectos quedaba atenuada. Para ambos programas fue desventajoso tener que desenvolverse en un marco institucional tan burocrático e inestable, pero “PIAPyME fue un horror”, declara la especialista.

Berlanga (comunicación personal, 3 de septiembre de 2019) aclara que el diseño del PIAPyME y el PROCEI sí contempló las condiciones estructurales internas y externas de las PyMES, que también había pleno entendimiento del fuerte acoplamiento que existe con Estados Unidos y de la lejanía y desconocimiento de la Unión Europea. Asimismo, se sabía que adaptarse a las altas exigencias de la normativa europea implicaría un gran esfuerzo para las empresas mexicanas, la necesidad de un cambio cultural a fin de superar las deficiencias técnicas, administrativas, tecnológicas y de índole familiar. Pese a ello, los resultados del PIAPyME no fueron los esperados. La apropiación por parte de las instituciones mexicanas fue muy deficiente.

Tabla 2
Balance de alcances y limitaciones de las dinámicas de cooperación del PIAPyME

Indicadores cualitativos		Limitaciones
Alcances		
Normas	Las empresas debían tener un año de operaciones y potencial exportador. ^a	Las empresas debían cubrir 30% del costo del proyecto. ^b Mucha burocracia. ^c Falta de fuentes de financiamiento más flexibles.
	Operadores como intermediarios ante las PYMES. ^d	Desconfianza de México para iniciar la cooperación. ^e Ni la SRE ni la SE ni la agencia de cooperación tenían facultad para manejo de recursos. ^f Cobertura sectorial y territorial extensa.
Coordinación	Vínculo con PND y otros programas del Gob. mexicano. Convenios institucionales, como con PNUD y la FEMIA. SE canalizó los recursos a PYMES, organismos e instituciones mexicanos vinculados con los negocios de la UE.	Falta de mecanismos para derogar recursos. ^g Atraso en la liberalización de recursos. ^h Poca apropiación del programa por parte de México. ⁱ
	Etapas de apoyo individual y grupal a empresas y apoyo a operadores. Auditorías continuas por México y la UE. Complementación con el Protlcuem.	Interrupción de apoyos a sectores. Cambio de gobierno en 2006: se canceló la asignación de fondos en presupuesto anual. Períodos de capacitación insuficientes. ^j Falta de monitoreo de las empresas que lograron exportar de manera sostenida.
Seguimiento		

Variables

Indicadores cuantitativos	
Normas	52 millones 750 mil pesos en inversión. ^k 120 proyectos. ^l 24 grupos sectoriales. ^m Entre 3,500 y 4,000 empresas beneficiadas. ⁿ 17 empresas de la industria aeroespacial recibieron apoyo para certificar más de 35 proyectos especiales de manufactura. ⁿ 38 millones 463 mil dólares en exportaciones. ^o 4 millones 643 mil 455 dólares en compras realizadas en México. ^p
Variables	838 empleos directos e indirectos. ^a Promedio de cumplimiento de 111.5% en todas las actividades del programa. ^r Las empresas beneficiadas adquirieron maquinaria e insumos para mejorar la calidad de la producción.
Seguimiento	

Plasticlink: 2.5 millones de pesos de inversión y sólo dos de 17 empresas alcanzaron potencial para exportar a la UE.^s
De 12 empresas apícolas que participaron, sólo dos continuaron exportando, aunque con utilidades menores al 10%.^t

Fuente: ^a(SE, 2012: 1336-1337), ^b(SE, 2012: 1336-1337), ^c(Berlanga, C., comunicación personal, 3 de septiembre de 2019), ^d(SE, 2012: 239), ^e(Romero *et al.*, 2012: 54), ^f(Romero, Marmolejo y Chávez, 2012: 53), ^g(Romero *et al.*, 2012: 53), ^h(Berlanga, C., comunicación personal, 3 de septiembre de 2019), ⁱ(Berlanga, C., comunicación personal, 3 de septiembre de 2019), ^j(Ortiz, 2010), ^k(SE, 2012: 1336 y 1388), ^l(Chacón, 2009: 4), ^m(Chacón, 2009: 4), ⁿ(Chacón, 2009: 4), ^o(SE, 2012: 160), ^p(SE, 2012: 160), ^q(SE, 2012: 160), ^r(SE & CE, s/f.: 10), ^s(Appel, 2012; Ortiz, 2010), ^t(Evangelista, 2015: 103).

Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México

El Protlcuem se llevó a cabo de 2006 a 2011 y estuvo orientado a fortalecer la capacidad del Grupo Meta, que eran las instituciones gubernamentales mexicanas responsables de la implementación del tratado y los procedimientos y políticas vinculados.⁸ Tuvo el fin de facilitar los intercambios comerciales y flujos de inversión. Parte del diseño se basó en el diagnóstico de las dinámicas institucionales ocurridas en el PIAPyME.

La CE y la Secretaría de Economía a través de la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales (SNCI) encabezaron el proyecto, cada una con sus respectivas responsabilidades. De manera similar al PIAPyME, se creó una entidad gestora, la cual se integró por personal para la Asistencia Técnica Local (ATL) y Asistencia Técnica Internacional (ATI). Se mantuvo colaboración cercana con la Comisión Europea, las unidades administrativas, dependencias e instituciones que integraron el Grupo Meta (SE & CE, 2006: 11), lo que enriqueció la coordinación interinstitucional e intersectorial. También hubo vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

La financiación inicial fue de ocho millones de euros por cada Parte. Posteriormente se hizo una contribución adicional y los fondos ascendieron a 19 millones (equivalentes a 262 millones 454 mil 600 pesos según el promedio anual del tipo de cambio de 2006) (SE, s/f: 5). Era la primera vez que las partes hacían una contribución en montos iguales que incluía recursos líquidos y en especie y que no sería tratada como un crédito extranjero, sino como un donativo que eventualmente sería

8. Esas instituciones pertenecían a cada una de las áreas de intervención o componentes del proyecto y fueron las beneficiarias directas de las actividades (Misión de México ante la UE, 2006: 1; SE & CE, 2006: 6):

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (Servicio de Administración Tributaria, SAT; y Administración General de Aduanas, AGA).
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Sagarpa (Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, Senasica; y Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, Conapesca).
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI).
- Comisión Federal de Competencia (CFC).
- Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco).
- Secretaría de Economía (Dirección General de Normas, Dirección General de Inversión Extranjera y Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales).

parte del presupuesto del Gobierno federal (SE, s/f: 7). De esta manera, el modelo de fideicomiso empleado en ocasiones previas, como el PIAPyME, ya no era apto.

El problema de no tener definido un mecanismo de financiación no se reducía sólo a eso, sino que al mismo tiempo detenía cualquier otro avance, como adscribir personal local a la EGP (incluido el director del proyecto) y contar con el equipo de computación y comunicación adecuado (SE, s/f: 10). De este modo se generó un desfase de dos años en el arranque del programa desde la firma del CFE en 2004. Al final, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público optó por un sistema de fondo rotatorio y creó la figura de agente financiero, la cual sería administrada por la Nacional Financiera. Así, igual que en ocasiones previas, la estructura y la coordinación se fueron armando de forma reactiva.

Gradualmente la SE facilitó el inmueble necesario, la instalación de la oficina y acceso al correo electrónico de los miembros de la ATI. Gestionó que el Bancomext hospedara la ATI y atendiera, “en la medida de [las] posibilidades”, las diversas necesidades que ésta tuviera (SE, s/f: 10). Además, por medio del Convenio de Colaboración Institucional con la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) consiguió los servicios de asesor contable y administrativo, asistente técnico y asistente contable (SE, s/f: 11).

El hecho de que las instituciones fueran actuando conforme lo demandaran los problemas que iban surgiendo se explica por la inexperiencia que ya se ha señalado, pero también por la rutina, los valores y la cultura en general. La combinación de los tres aspectos provoca una fuerte inercia y puede facilitar la institucionalización informal de maneras inapropiadas de proceder, al punto de que las vuelve predecibles en cada iniciativa de cooperación. El proceder reactivo puede resolver, pero no tan eficientemente como cuando se tienen mecanismos bien establecidos. Las memorias documentales muestran que al principio el programa tuvo debilidades severas, especialmente de eficiencia por cuestiones administrativas y presupuestarias, así como de interacción con el sector privado, coordinación del Grupo Meta y coordinación con el PIAPyME (SE, s/f: 82).

Por otro lado, las auditorías financieras realizadas por la CE y la SE mantuvieron resultados positivos en términos de razonabilidad de las cifras, transparencia de los registros, confidencialidad de la información, apego a las operaciones del programa y certidumbre (SE, s/f: 87 y 89).

Con respecto a la capacidad institucional y de gestión, se cuenta entre los éxitos la promoción del conocimiento de los sistemas europeos, las relaciones con las instituciones contrapartes, la difusión de información entre las PYMES sobre las oportunidades de comercio con la Unión Europea, y la confianza interinstitucional para futuros programas, como el PROCEI (SE, s/f: 20). También resaltó el manejo directo de los fondos por los beneficiarios como un aspecto positivo en el diseño.

Otros progresos se dieron en los flujos de exportación de los estados del sur del país, principalmente mediante “el apoyo brindado para concluir el proceso de trazabilidad de la miel, requisito indispensable para el acceso de dicho producto al mercado europeo” (SE, s/f: 109), y mediante el aumento del comercio pesquero y de carne de équidos. Así, la síntesis ejecutiva resalta el nivel de cumplimiento del Protlcuem como uno de los más altos de Latinoamérica entre las iniciativas de cooperación de la UE (SE, s/f: 20).

La CEPAL (Romero *et al.*, 2012: 37 y 38), sin embargo, no concuerda del todo con ese último punto. Señala que, por un lado, sí se dio asistencia y capacitación técnicas, se realizaron importantes estudios, se institucionalizaron mecanismos para un mejor control de los avances y se llevaron a cabo diversas actividades de difusión; pero por otro, hubo manejo insuficiente de los requisitos para ingresar al mercado europeo y eso terminó obstruyendo a los operadores económicos y las empresas. Además, los limitados vínculos comerciales con Europa elevaron los costos de exportación, la adecuación de los productos fue baja y las políticas de penetración y posicionamiento carecieron de efectividad. De esta manera, el dominio de los mecanismos de comercialización en dicho mercado sigue casi exclusivamente en manos de las grandes empresas.

Bajo este contexto, para el realismo o el marxismo la asociación euro-mexicana podría parecer una relación de dominación y abuso en la que contradictoriamente los programas ofrecen al bloque vías para aprovecharse del país. La OEA (Frohmann, 2010: 20) sostiene que la negociación de acuerdos comerciales preferenciales con economías asimétricas del mundo industrializado suele crear polémicas sobre el impacto que reciben las PYMES. No obstante, a la luz del liberalismo institucional, destaca el carácter humano que distingue a la Unión Europea, aun más en comparación con el principal socio comercial de México, que es Estados Unidos (Berlangua, C., comunicación personal,

3 de septiembre de 2019). Además, el país también se beneficia de la asistencia técnica, la transferencia de tecnología y expansión de oportunidades de negocio que recibe de la UE; y, aunque el volumen y valor de las exportaciones que hacen las PyMES mexicanas no sean notorios en los agregados macroeconómicos, sí tienen una importancia considerable para los sectores automotriz, aeroespacial, químico-farmacéutico y agropecuario. Si no fuera así, al menos una de las partes ya hubiera mostrado desinterés por continuar los vínculos.

El argumento coincide con la afirmación de la Organización de los Estados Americanos (Frohmann, 2010: 18) en un estudio que publicó sobre programas de internacionalización: “Aunque el número de PyMES exportadoras directas pueda parecer bajo, detrás de cada una de ellas suelen formarse cadenas de valor con participación de numerosas PyMES proveedoras nacionales”. Además, el efecto de los programas no sólo se puede reflejar en el aumento del comercio, sino también en la reducción de brechas “(aumento del número de empresas exportadoras, de productos exportados, de mercados de destino)” (Frohmann, 2010: 56). En ese sentido, el balance del Protlcuem no resulta desalentador.

Tabla 3
Balance de alcances y limitaciones de las dinámicas de cooperación del Protlcuem

Indicadores cualitativos	
Alcances	Limitaciones
Normas	Falta de mecanismos legales para manejo de recursos. ^b Cambios normativos que apoyan distintas actividades económicas cada vez. Políticas de penetración y posicionamiento débiles. ^c
Estructura	Falta de mecanismos para derogar recursos. EGP sin personal local en un principio. ^d
Variables	2 años de retraso en el arranque. De forma reactiva, la se facilitó las instalaciones y el inmueble, y el Bancomext hospedó a la ATI. ^h Convenio reactivo con la UACH. ⁱ Insuficiente diversidad de vínculos comerciales mexicanos con redes de distribución y especializadas en la UE. ^j Resultados negativos en evaluaciones de administración, presupuesto, interacción con el sector privado, coordinación del Grupo Meta y coordinación con el PIAPYME.
Coordinación	Fortalecimiento de las instituciones mexicanas en conocimiento de los sistemas europeos, relaciones con las instituciones contrapartes, difusión de información entre las PYMES sobre oportunidades de comercio, y confianza interinstitucional. Vínculo al PND. EGP en colaboración con la Comisión Europea y el Grupo Meta. ^e Manejo directo de los fondos por parte de los beneficiarios. Convenio con la UACH. ^f Reuniones de la ATI con Grupo Meta para identificar necesidades y hacer el Plan Operativo Global (POG). Las auditorías encontraron razonabilidad de las cifras, transparencia de los registros, confidencialidad de la información, apego a las operaciones del programa y certidumbre. ^g

Indicadores cualitativos		Limitaciones
Variables	Alcances	Interrupción de apoyo a ciertas actividades económicas.
	Seguimiento	
Variables	Normas	Falta de resultados cuantificables sobre incremento en la capacidad de las instituciones mexicanas, incremento en valor de exportaciones y crecimiento en internacionalización de empresas. Los limitados vínculos comerciales con Europa elevaron los costos de exportación. ⁿ
	Estructura	
Variables	Coordinación	Falta de resultados cuantificables sobre incremento en la capacidad de las instituciones mexicanas, incremento en valor de exportaciones y crecimiento en internacionalización de empresas. Los limitados vínculos comerciales con Europa elevaron los costos de exportación. ⁿ
	Seguimiento	

Fuente: ^a(SE, s/f: 10), ^b(SE, s/f: 7), ^c(Romero et al., 2012: 37 y 38), ^d(SE, s/f: 10), ^e(SE & CE, 2006: 11), ^f(SE, s/f: 11), ^g(SE, s/f: 87 y 89), ^h(SE, s/f: 10), ⁱ(SE, s/f: 11), ^j(Romero et al., 2012: 37 y 38), ^k(SE, s/f: 109), ^l(Romero et al., 2012: 37 y 38), ^m(SE, s/f: 5), ⁿ(Romero et al., 2012: 37 y 38).

Programa de Competitividad e Innovación México-Unión Europea

El Programa de Competitividad e Innovación UE-México fue un proyecto de apoyo a las PYMES desarrollado de 2011 a 2015. Al igual que el PIAPyME, su objetivo fue afianzar las relaciones económicas, comerciales, empresariales y tecnológicas entre los cooperantes, con la diferencia de que las líneas de acción se dirigieron más específicamente a la integración de la innovación y la tecnología en la producción para que las empresas logaran ser más competitivas y así incursionar en el mercado europeo.

Entre los requisitos para entrar al programa, las empresas debían contar con cuatro años de experiencia en actividades relacionadas con el enfoque de la convocatoria, autonomía para el manejo de los recursos financieros, capacidad operativa y administrativa y suficiencia económica para cubrir 50% del costo de los apoyos que serían adquiridos (CE, 2012: 7-9). Los requisitos del PIAPyME ya parecían bastante rigurosos, pero de ahí al PROCEI los parámetros tuvieron que elevarse más.

La Secretaría de Economía y la Comisión Europea delegaron la gestión del proyecto a ProMéxico, que contaba con una red de 29 oficinas distribuidas en todo el país y 31 representaciones en el exterior. La decisión fue estratégica para facilitar la cobertura y vinculación de las empresas. Las operaciones estuvieron adicionalmente en coordinación con los niveles de gobierno local, estatal y federal y con organismos y cámaras empresariales a través de 12 entidades denominadas “beneficiarios directos” (equivalentes al Grupo Meta del Protlcuem).⁹ Posteriormente, ProMéxico creó la Dirección Ejecutiva de Proyectos de Cooperación Internacional (DEPCI) como apoyo para las operaciones y encomendó al Bancomext la modificación del Fideicomiso PIA-PyME para que pudieran recibirse los recursos del PROCEI.

9. Cámara México-Alemana de la Industria y Comercio, Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información; Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, Centro de Tecnología Avanzada de Querétaro, Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Jalisco, Cámara Nacional de la Industria Tequilera, Confederación Patronal de la República Mexicana, Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua, Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Fundación para el Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Morelos, y Tecnalia Corporación Tecnológica.

Las aportaciones sumaron 18 millones de euros (cifra equivalente a 311 millones 700 mil 600 pesos según el promedio anual del tipo de cambio de 2011) (Romero *et al.*, 2012: 49). México puso 50% mediante reembolsos, mientras que el otro 50% fue asignado por la Unión Europea a través de subvenciones. Con ello se realizaron en total 15 proyectos que abarcaron 17 estados de la República y los sectores agroindustrial (café, miel y aguacate en Chiapas y Morelos, tequila y mezcal en Jalisco y Oaxaca), manufacturero tradicional (calzado, textil y joya en Jalisco y Puebla), y manufacturero avanzado (aeronáutica, tecnologías de la información, metalmecánica, diseño industrial y plástico en Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, San Luis Potosí, Querétaro, Chihuahua y Monterrey) (ProMéxico, s/f: 2 y 7).

El porcentaje promedio de las metas logradas está por encima del 100% según ProMéxico en su *Informe Final: Programa de Competitividad e Innovación México-Unión Europea* (s/f: 14). El mayor logro se registró en el ámbito de la innovación y la transferencia de tecnología (281%), pues se había planeado apoyar 150 empresas y se alcanzó a 422. En segundo lugar, se encuentra la cantidad de empresas certificadas (207 de 250, 83%). Por su parte, las empresas que se registraron en el Sistema de Inteligencia Comercial y de Negocios estuvieron considerablemente por debajo de la meta (36%, 545 de 1,500). Aun así, los resultados generales siguen siendo satisfactorios, pues se superaron todas las metas de la principal línea de acción (innovación y la transferencia de tecnología).

En cuanto a los indicadores macroeconómicos, el informe muestra un déficit de más de 25 millones de dólares en la balanza comercial con la UE en 2015 debido al incremento de las importaciones (ProMéxico, s/f: 12 y 13). Las exportaciones también sufrieron variaciones negativas al pasar de 19 millones de dólares en 2011 a 18 en 2015. Sobre el volumen de operaciones de coinversión o inversión, el número de PyMES que exportan de forma sostenida y las exportaciones atribuibles a los apoyos del programa, los resultados mostrados son poco concisos; en lugar de mostrar datos exactos, sólo menciona que hubo mejoras.

Claudia Berlanga (comunicación personal, 3 de septiembre de 2019) resalta que, en comparación con el PIAPyME, el diseño del PROCEI tuvo mejoras valiosas. El primero era de carácter paternalista y estaba dedicado a todas las empresas de sectores tradicionales y con una vocación más social; incluía la agricultura, cooperativas, artesanías,

grupos indígenas, etc. En cambio, para el PROCEI se eligieron empresas innovadoras, tecnológicas, con capacidad exportadora, como son las de la industria automotriz y aeroespacial, pues la experta explicó que los sectores exportadores dan más rendimiento.

El apoyo del PROCEI al mismo tiempo estuvo menos disperso. Su mira estuvo puesta en que las empresas lograran certificarse, algo que por sí solas les es muy difícil y costoso y que suele eliminar las posibilidades de que se internacionalicen. Además, el esquema de trabajo consideró la vinculación con asociaciones industriales; no sólo era ProMéxico y la Unión Europea llevando todas las decisiones, sino que el propio sector productivo se organizó en distintos gremios y pudo presentar propuestas. Otro gran acierto fue que el PROCEI recurrió al modelo alemán de formación dual, en el que las universidades y las empresas preparan el capital humano de manera conjunta (Berlanga, C., comunicación personal, 3 de septiembre de 2019).

Con respecto a los factores que obstaculizaron un mayor alcance, está el hecho de que los expertos europeos no permanecieron el tiempo suficiente para realizar la verificación de resultados y las actividades de cierre tanto de la parte técnica como de la administrativa (ProMéxico, s/f: 17). El reporte final del programa expone: “Derivado del corto tiempo de ejecución de los proyectos con Fondos Nacionales, consideramos que pudo existir un mayor involucramiento por parte de los expertos europeos en el acompañamiento de la gestión de estos proyectos” (ProMéxico, s/f: 17).

Berlanga (comunicación personal, 3 de septiembre de 2019) apunta que cuando cierran los programas se hace una evaluación final, pero no hay ningún seguimiento después y eso provoca poco impacto en las empresas. Nuevamente se evidencia la poca apropiación de los proyectos por parte del país. En cumplimiento de la premisa liberal de que entre el Estado y los actores subalternos hay presión recíproca que hace que el primero pueda volverse un actor poco homogéneo y coherente, a los actores políticos sólo les importa hacer propaganda de las acciones que supuestamente encabezan, y pierden de vista el objetivo. Así lo indica la experta y agrega que México debe esforzarse para que los beneficios de la colaboración no perezcan cada vez que ésta se suspende.

La Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión Europea publicó un estudio con motivo de la modernización del TLCUEM en el que indicó que, aunque el Protlcuem y el PROCEI facilitaron el apoyo a

los productores con potencial para exportar hacia Europa, algunos de los beneficios pueden ser mínimos en el largo plazo por la transformación constante de las oportunidades empresariales, las regulaciones y los cambios en la demanda de productos (Domínguez y Velasco, 2015: 32). Amplía diciendo que las modificaciones en normativas han apoyado distintos productos de acuerdo con las necesidades de cada momento y que esto ha ocasionado que los talleres de exportación a la UE se dirijan a productores diferentes cada vez (Domínguez y Velasco, 2015: 32). Semejantes discontinuidades no permiten que las empresas alcancen a internacionalizarse con éxito.

También faltaron fuentes de financiamiento más flexibles, cadenas productivas y de valor más integradas y, pese al ánimo de trabajar con los distintos niveles de gobierno, organismos y cámaras empresariales, también faltó un esquema integral de asesoramiento y cooperación técnica que se acompañara con otras iniciativas nacionales (Romero *et al.*, 2012: 52). Con respecto al financiamiento, Berlanga (comunicación personal, 3 de septiembre de 2019) precisa que, contrariamente a la creencia de que el problema tiene que ver con la falta de fuentes de apoyo, en realidad el reto más grande es la falta de avales o garantías de las empresas. Explica que en el PIAPyME y el PROCEI cuando las empresas buscaban créditos, se encontraban con la robusta burocracia de los bancos. Incluso cuando se intentó que éstos aceptaran la asistencia técnica europea como una garantía para otorgar el crédito, no lo hicieron.

Recientemente, como parte de las medidas de austeridad presupuestaria del Gobierno, López Obrador propuso, entre otras cosas, fusionar el Bancomext y la banca de desarrollo Nacional Financiera (Nafin), desaparecer el Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem) y que las embajadas asumieran las funciones de ProMéxico (Solís, 2018). Así, en mayo de 2019 ProMéxico desapareció oficialmente y, con ello, la plataforma donde estaba disponible la información del PROCEI, lo que obstruye el rastreo de avances del programa.

Tabla 4
Balance de alcances y limitaciones de las dinámicas de cooperación del PROCEI

Indicadores cualitativos		Limitaciones
Alcances		
Normas	Las empresas debían estar en condiciones de exportar a Europa y tener 4 años de operaciones. ^a Los asociados estaban obligados a fomentar alianzas empresariales. Apoyo enfocado en empresas de industrias avanzadas. ^b	Las empresas debían cubrir 50% del costo del proyecto. ^c Mucha burocracia. ^d Falta de fuentes de financiamiento más flexibles. ^e
	Organización de acciones por región y sector. ^f	Necesidad de reforzar el esquema de asesoramiento y capacitación técnica. ^g
Variables	Amplia cobertura de ProMéxico. Operaciones en coordinación con los tres niveles de gobierno, organismos y cámaras empresariales. Programa de formación dual. Enfoque en la certificación de empresas.	Poca apropiación del programa por parte de México. ^h
	Seguimiento técnico y administrativo. Procesos de diseño, ejecución y evaluación en constante acondicionamiento. Apoyo a empresas de industrias más avanzadas que en programas anteriores. ⁱ	Los expertos europeos no realizaron la verificación de resultados y las actividades de cierre. ^j Falta de monitoreo de las empresas que lograron exportar de manera sostenida. Después de la evaluación final no hubo seguimiento a las empresas. Apoyo a sectores siempre distintos. ^k Con la desaparición de ProMéxico se ha perdido el acceso a la información que había sobre el programa en el portal.
Seguimiento		

Indicadores cuantitativos	
Normas	311 millones 700 mil 600 pesos en inversión. ^l 15 proyectos. ^m 17 estados de la República. ⁿ Los sectores más beneficiados fueron la agroindustria y la manufactura. ⁿ El porcentaje promedio de las metas logradas es de 117%. ^o
Estructura	
Coordinación	
Seguimiento	

Variables

Déficit de más de 25 millones de dólares en la balanza comercial.^p
No se calcularon los resultados sobre el incremento del volumen total de intercambios, el incremento del volumen de operaciones de coinversión o inversión directa europea en México, las exportaciones atribuibles a los apoyos del programa y el aumento del número de PYMES que exportan de forma sostenida a la UE.

Fuente: ^a(CE, 2012: 7-9), ^b(Berlanga, C., comunicación personal, 3 de septiembre de 2019), ^c(CE, 2012: 7-9), ^d(Berlanga, C., comunicación personal, 3 de septiembre de 2019), ^e(Romero *et al.*, 2012: 52), ^f(ProMéxico, s/f: 2 y 7), ^g(Romero *et al.*, 2012: 52), ^h(Berlanga, C., comunicación personal, 3 de septiembre de 2019), ⁱ(Berlanga, C., comunicación personal, 3 de septiembre de 2019), ^j(ProMéxico, s/f: 17), ^k(Dominguez y Velasco, 2015: 32), ^l(Romero *et al.*, 2012: 49), ^m(ProMéxico, s/f: 2 y 7), ⁿ(ProMéxico, s/f: 2 y 7), ^o(ProMéxico, s/f: 2 y 7), ^p(ProMéxico, s/f: 14), ^q(ProMéxico, s/f: 12 y 13).

Conclusiones

México y la Unión Europea han creado una extensa arquitectura institucional de cooperación que parte desde la década de 1950 y que ha evolucionado hasta desembocar en el Acuerdo Global y la reciente modernización del Tratado de Libre Comercio. En un encuentro no sólo de preferencias y análisis de costo-beneficio, sino también de valores y experiencias compartidas, ambos actores han trabajado para que las pequeñas y medianas empresas del país alcancen en el mercado comunitario el culmen de la internacionalización. El AG y el TLCUEM han brindado las bases legales e institucionales, pero concretamente el proceso se ha consumado, al menos hasta el momento, con la realización más o menos exitosa de tres programas: el PIAPyME (2004-2009), el Protlcuem (2006-2011) y el PROCEI (2011-2015). Cada uno ha llegado tras otro con una esencia o propósito común en favor de las PyMES, pero también con directrices variadas que tratan de allanar los huecos que otras van dejando.

Además de que los tres buscaron promover la competitividad, tienen la similitud de que recurrieron siempre a estrategias de capacitación, certificaciones y transferencia de tecnología. Sobre la estructura, la SE y la CE encabezaron todas las acciones y delegaron a una entidad gestora. Para reforzar la implementación se basaron en diagnósticos profundos sobre las necesidades e intereses de las unidades económicas. Tanto el PIAPyME como el Protlcuem se agregaron al Plan Nacional de Desarrollo. La búsqueda de alianzas con instituciones de educación fue otro común denominador, pero con más presencia en el PROCEI. Por su parte, aunque al final hubo fuertes contrapesos, el diseño original de cada uno buscó responder a los problemas estructurales de las empresas, en especial los referentes a la familiarización con el mercado europeo, la capacitación del capital humano y la innovación.

Lo más interesante de observar es que, en realidad, ninguno de los tres programas se plantea directamente la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas como una meta en sus planes operativos. Ni las bases legales que proporcionan el Acuerdo Global y el Tratado de Libre Comercio lo hacen. Sólo proponen incentivar la competitividad sin puntualizar hasta dónde debe llegar. Llama la atención porque la comunicación en los medios es ambigua al respecto. Esto explica en parte el claro contraste que hay cuando se comparan los re-

portes oficiales tan optimistas y la evaluación empírica del impacto en las empresas. Si se evalúa cada programa con base en el cumplimiento de sus propios objetivos y no con respecto a la cantidad de PyMES beneficiarias que luego consiguen una actividad comercial constante en Europa, el panorama se torna ampliamente positivo.

El hecho de que las PyMES tengan graves problemas internos que demanden un enfoque prioritario en la asistencia técnica y de que la laxa institucionalización que ha hecho México de la CID no permita pasar a otro nivel son dos posibles causas de que, aún después de los largos años de colaboración, la internacionalización no sea un blanco directo. Nótese que las mediciones de resultados suelen contabilizar sólo las actividades realizadas, los sectores productivos involucrados o la cantidad de licencias otorgadas, en lugar de las unidades económicas que pudieron entrar y permanecer en el mercado exterior.

En todo esto también hay que tener claro que si el volumen y valor de las exportaciones a Europa que efectúan las PyMES mexicanas no son notorios, no es sólo porque exporten poco. Cuando se habla de 99.8% de PyMES en relación con el total de unidades económicas del país, en realidad se están incluyendo las microempresas, que ocupan el 95%. En sentido estricto, solamente 4.8% de las empresas son pequeñas y medianas. Así resulta más fácil entender el contraste que hay entre un número de "PyMES" tan grande y niveles de productividad y actividad exportadora significativamente menores. Aunque la participación de estas empresas en el comercio bilateral tenga importancia, tomando en cuenta los problemas estructurales que atraviesan y las limitaciones en las dinámicas de cooperación, es difícil que un 4.8% marque la diferencia en los agregados macroeconómicos.

Por otra parte, si la orientación de las PyMES al bloque europeo no crece de modo significativo es porque en general no realizan comercio exterior. De las 229 mil 152 empresas que representa ese 4.8%, únicamente 13.3% exporta, lo que equivale a 30 mil 525 empresas. A eso se añade que, de las que exportan, entre el 70 y 80% sólo lo hacen a Estados Unidos y Canadá. Significa que tampoco ha aumentado la inclinación a Asia-Pacífico o cualquier otra región pese a la creciente red de acuerdos comerciales que tiene México. No es un asunto exclusivo de la Unión Europea.

Volviendo ahora a lo que corresponde estrictamente a los programas y sus particularidades, el PIAPyME recurrió a un enfoque amplio

que pretendía atacar todas las aristas de la fragilidad de las empresas, pero, aunque los porcentajes que se reportaron del cumplimiento de las metas son elevados, el sinuoso trayecto que atravesó desde el comienzo lo llevó a menguar sus frutos. Tal trayecto estuvo protagonizado por el hecho del programa de ser pionero, por la comprensión que México precisó de los buenos términos de la cooperación ofrecida por la UE, por la inexistencia de mecanismos para la derogación de recursos externos en el país y por la dispersión de esfuerzos que significó abarcar tantos sectores productivos y la amplia extensión del territorio nacional. Empero, tuvo el valioso acierto de trabajar con las empresas de manera individual y grupal y con los operadores económicos para atender oportunamente las necesidades que cada uno planteaba.

Después, habiendo detectado los problemas institucionales, llegó el Protlcuem como complemento del PIAPyME. Se enfocó en fortalecer las capacidades de las instituciones beneficiarias y dio continuidad a la promoción del conocimiento de los sistemas europeos, las relaciones con las instituciones contrapartes y la difusión de información entre las PyMES sobre las oportunidades de comercio con la Unión Europea. Al inicio toda la base del programa era casi inexistente, hasta que de forma reactiva la SE y el Bancomext fueron proveyendo las instalaciones y el equipo de personal necesarios. Más adelante se detectaron también limitaciones administrativas, presupuestarias, de interacción con el sector privado, coordinación del Grupo Meta y coordinación con el PIAPyME.

El PROCEI presentó obstáculos similares a los de los demás, pero lo más notorio fue la falta de acompañamiento a las empresas al término del programa. Sin embargo, acertó en ser más cuidadoso en la selección de beneficiarios al considerar sólo aquéllos con capacidad más amplia de exportar, como son la industria automotriz y la aeroespacial. Las estrategias más fructíferas fueron el enfoque sectorial y agrupamiento de empresas, así como la integración de éstas en la toma de decisiones, ya que con ello fue posible una mayor cohesión y coherencia en las operaciones.

Las mejoras que hubo de una iniciativa a otra muestran cierta secuencia, pero se rompe cuando se trata de los sectores y empresas que se apoyaron en cada ocasión, incluso dentro de los mismos programas. Las principales debilidades encontradas con respecto a las dinámicas de cooperación tienen que ver con una evidente falta de seguimiento en

ese sentido. Está claro desde los diseños operativos, pues sólo establecieron evaluaciones que cesaron con los programas y no reportaron las unidades económicas que pudieron internacionalizarse de manera efectiva. Sólo el Protlcuem fijó evaluaciones *ex-post*. Resulta sorprendente, además, que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, después de la importancia que tienen las PyMES para la economía del país y de los esfuerzos robustos de cooperación que se han llevado a cabo con el bloque europeo, aún no desarrolle un sistema de información completo sobre la actividad exportadora de estas empresas, lo que complica aún más el seguimiento de los resultados de los programas.

Nótese que detrás de esta situación hay cuestiones relacionadas con la estructura y la coordinación; la falta de seguimiento no se debe a sí misma. Los cambios de gobierno suscitan nuevos intereses y derivan en una larga cadena de obstáculos, los cuales han hecho que la institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo en México no pueda consolidarse, que las agencias de gobierno creen dilemas estratégicos o tomen cursos opuestos o a destiempo. En general, la gestión técnica-administrativa de la CID en el país está totalmente fragmentada por la ausencia de un proyecto de nación, los cambios en las preferencias del Estado, la intermitencia del interés de los actores individuales por explotar los beneficios de la cooperación, y el involucramiento sobrado de instituciones con funciones repetidas. Eso es sin contar la mala implementación de recursos, la alta burocratización y las fricciones entre funcionarios públicos.

Por eso, al llevar a cabo programas hay una grave falta de apropiación, tanta que una vez que se retira la asistencia europea, toda la capacidad técnica, tecnológica, institucional, etc. que se dejó instalada se desvanece. Así es cómo el PIAPyME, el Protlcuem y el PROCEI muchas veces mantuvieron un tipo de actuación reactiva, desinteresada y, consecuentemente, impredecible por parte del país. En resumen, hay un desencadenamiento de efectos negativos que va acrecentándose de manera sucesiva: 1) la institucionalización de la cooperación es débil (ocasionado, a su vez, por múltiples factores ya mencionados); 2) la apropiación de los programas ofrecidos por el bloque europeo es mínima; 3) las PyMES beneficiarias no reciben la atención oportuna, y 4) la gran mayoría de ellas no logra incursionar exitosamente en Europa. Por atención oportuna se hace alusión al ofrecimiento de la asistencia técnica y financiera necesaria para cada tamaño de empresa

y sector productivo, al seguimiento hasta que las empresas consigan una internacionalización exitosa, a la no interrupción de fondos otorgados a ciertos sectores productivos, entre otros elementos.

Con esto se comprueba el balance negativo de alcances y limitaciones referido en la hipótesis, pues la internacionalización de las empresas no ha llegado a ser completamente, sino que en su mayoría se ha quedado en asistencia técnica y familiarización con el mercado europeo. En lo que respecta al seguimiento, sí es este la variable más concurrente, pero como se explica en los párrafos anteriores, está facilitada por una combinación de situaciones relacionadas con la estructura, la coordinación y, por último, las normas, todo lo cual opera como un círculo vicioso. Así terminan por definirse las dinámicas de cooperación como un factor más en la competitividad de las PyMES mexicanas y su incursión en el mercado de la UE, factor que suele ser ignorado frente a las condiciones internas de las empresas u otras externas, como son las desventajas competitivas, la burocracia, el difícil acceso al financiamiento, la cercanía geográfica y comercial México-Estados Unidos, así como las estrictas regulaciones comerciales y la lejanía del bloque europeo.

Dadas las limitaciones metodológicas que se tuvieron en este trabajo por la falta de bases de datos integrales, es preciso que conforme sea posible futuras investigaciones avancen en el análisis con un enfoque cuantitativo más profundo, que partan de la cantidad real de unidades económicas por estrato, que midan el alcance de la cooperación euro-mexicana no sólo tomando en cuenta los aciertos y desaciertos institucionales, sino también que logren graficar cuántas se internacionalizan y hasta qué nivel. De esa manera, el balance de resultados que aquí se inició estará completo.

Referencias bibliográficas

- Appel, M. (2012, mayo 25). Objetivo de Europa: Posicionar a su Pymes en México. *Proceso*. Recuperado el 23 de enero de 2022 en <https://www.proceso.com.mx/internacional/2012/5/25/objetivo-de-europa-posicionar-su-pymes-en-mexico-103263.html>
- Arana, D. (2018, enero 31). Pymes mexicanas, un panorama para 2018. *Forbes*. Recuperado el 23 de enero de 2022 en <https://www.forbes.com.mx/pymes-mexicanas-un-panorama-para-2018/>

- CE. (2012). Programa de Competitividad e Innovación México-Unión Europea DCIALA/2010/022-005: Guía para los solicitantes de subvenciones. *Comisión Europea*. Recuperado el 23 de enero de 2022 en <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?do=publi.getDoc&documentId=119426&pubID=132619>
- CEPAL. (2015). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la nueva coyuntura económica y social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chacón, M. (2009). México y la Unión Europea, una década de relaciones. *Bancoex y SELA*. Recuperado el 18 de septiembre de 2019 en http://www.sela.org/media/266862/t023600003323-0-mexico_y_la_ue__una_decada_de_relaciones.pdf
- Domínguez, R., y Velasco, M. (2015). *La actualización del "Acuerdo Global" Unión Europea-México*. Bélgica: Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión Europea.
- Evangelista, L. D. (2015). *Impacto a largo plazo del Programa Integral de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PIAPyME) en la relación de comercialización de la miel mexicana en la Unión Europea*. Tesis de maestría inédita. Ciudad de México: Instituto Politécnico Nacional. Recuperado el 23 de enero de 2022 en <https://tesis.ipn.mx/jspui/bitstream/123456789/19627/1/11.%20Diana%20Evangelista%20Luna.pdf>
- Franco, C. (2010). La Asociación Estratégica México-Unión Europea: Origen y perspectivas. *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 89, pp. 57-82.
- Frohmann, A. (2010). *Competitividad de las PyMES exportadoras: Programas para promover su internacionalización*. Washington, DC: OEA.
- Giacalone, R. (1999). *Los empresarios frente al Grupo de los Tres: Integración, intereses e ideas. G3 el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela)*. Caracas: Nueva Sociedad.
- INEGI. (2014). *Censos Económicos 2014: Resumen de los resultados definitivos*. INEGI. Recuperado el 23 de enero de 2022 en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2014/doc/frrdf_ce2014.pdf
- —. (2015, julio). *Resultados definitivos*. INEGI. Recuperado el 26 de agosto de 2018 en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/ce/2014/doc/pprd_ce2014.pdf
- —. (2019). *Censos Económicos 2019: Resultados oportunos*. Aguascalientes: INEGI.
- Misión de México ante la UE. (2006). Arranca el Proyecto de Facilitación Comercial México-UE (Protlcuem). *Lazos Comerciales*, núm. 11, pp. 1-4.
- OMC, IDE-JETRO, OCDE, UIBE y BM. (2019). *Global Value Chain Development Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World*. Ginebra: World Trade Organization.

- Ortiz, S. (2010, junio 21). Las PyMES no saben exportar a Europa. *Expansión*. Recuperado el 23 de enero de 2022 en <https://expansion.mx/manufactura/2010/06/21/las-pymes-no-saben-exportar-a-europa>
- Park, H., Urmeneta, R., y Mulder, N. (2019). *El desempeño de empresas exportadoras según su tamaño: Una guía de indicadores y resultados*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ProMéxico. (2018, junio 27). Sector logístico mexicano, parte fundamental para internacionalización de empresas mexicanas. *ProMéxico*. Recuperado el 4 de junio de 2019 en <http://www.promexico.gob.mx/es/mx/comunicado-52-18>
- —. (s/f). ¿Qué es la internacionalización? *ProMéxico*. Recuperado el 26 de agosto de 2018 en <http://www.promexico.mx/es/mx/definicion-de-internacionalizacion>
- —. (s/f). *Informe final: Programa de Competitividad e Innovación México-Unión Europea*. México: ProMéxico.
- Romero, M., Marmolejo, K., y Chávez, E. (2012). *Estudio sobre la cooperación en el Acuerdo Global México-Unión Europea*. Santiago de Chile: CEPAL/AECID.
- SE. (2012). *Libro blanco: Programa Integral de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PIAPyME)*. Ciudad de México: Secretaría de Economía.
- SE y CE. (2006). *Plan Operativo Global del Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio UE-México (Protlcuem)*. Ciudad de México: Secretaría de Economía.
- —. (s/f). Programa Integral de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PIAPyME): Reporte de actividades 2004-2009. *Centro Empresarial México Unión Europea*. Recuperado el 23 de enero de 2022 en <https://docplayer.es/30586817-Programa-integral-de-apoyo-a-la-pequena-y-mediana-empresa-piapy-me-reporte-de-actividades.html>
- Segob. (2019, agosto 27). Norma técnica para la incorporación y actualización de información en el Registro Estadístico de Negocios de México. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 23 de enero de 2022 en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570438&fecha=27/08/2019
- The World Bank. (s/f). *Small and Medium Enterprises (SMEs): Finance*. The World Bank. Recuperado el 23 de enero de 2022 en <https://www.worldbank.org/en/topic/sme/finance>
- Urmeneta, R. (2016). *Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: El aporte de las PyMES*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Vargas, J. (2008). *Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Gobernanza en la migración a la Unión Europea: 2015-2021

DOI: 10.32870/in.vi26.7272

Lourdes M. Arce Rodríguez

Resumen

En un ámbito de lenta recuperación desde la crisis económica, la Unión Europea asiste a una crisis migratoria provocada por grandes oleadas de personas que ingresan, exponiendo la necesidad de reformular la política migratoria de la Unión, en un escenario de regulaciones migratorias de los Estados miembros que muestran una heterogeneidad de expresiones nacionalistas cuyas formulaciones se desarrollan en tendencias conservadoras y aislacionistas, propuestas sostenidas por partidos políticos con posiciones escépticas y antiinmigración.

Palabras clave: políticas migratorias, crisis, Unión Europea, nacionalismos, Eurasia.

GOVERNANCE IN MIGRATION TO THE EUROPEAN UNION: 2015-2021

Abstract

In an environment of slow recovery from the economic crisis, the European Union is witnessing a migratory crisis caused by large waves of people entering, exposing the need to reformulate the Union's migratory policy, in a scenario of migratory regulations of the member States that show a heterogeneity of nationalist expressions whose formulations are developed in conservative and isolationist tendencies, proposals supported by political parties with skeptical and anti-immigration positions.

Keywords: migration policies, crisis, European Union, nationalisms, Eurasia.

Recibido: 02 de junio 2023. Aceptado: 10 de julio 2023.
Received: 02 June, 2023. Accepted: 10 July, 2023. ORCID:
<https://orcid.org/0000-0003-4487-866X>
Afilación del autor: Universidad de Guadalajara.

Características del escenario demográfico de la migración a la Unión Europea

La Unión Europea (UE), interesada en medir tendencias y variables demográficas que producen transformaciones socioeconómicas, políticas y culturales causadas por el fenómeno migratorio, ha trabajado desde 2008 en recopilar datos sobre migración, aunado al cómo proteger internacionalmente a estas personas migrantes, ello bajo la forma establecida en el Reglamento 862/2007 (*Diario Oficial de la Unión Europea* [DOUE] 2007), éste contiene normativa común en materia de recogida, construcción de estadísticas comunitarias y establece las bases y directrices de la recopilación de periodos de información de 12 meses, que muestran cifras y estadísticas oficiales al respecto de los fenómenos migratorios de la UE.

Esta representación estadística del fenómeno migratorio a la UE es de importantes dimensiones y de gran interés para la propia UE, ya que la zona es un polo de atracción de flujos migratorios cuyas repercusiones se relacionan con su seguridad, economía, sociedad y cultura. En este registro estadístico, las cifras que muestran el escenario de la inmigración a la UE entre 2013 y 2021, expresan una tendencia creciente con picos en 2015, 2019 y 2021. Para 2019 la distribución de los flujos de migrantes a la región colocaron a Alemania en el primer lugar de los miembros de la UE elegido como principal destino, con el mayor número de inmigrantes (886.3 mil), seguida de España (750.5 mil), Francia (385.6 mil) e Italia (332.8 mil). La suma de estos números hace un estimado de 2.7 millones de inmigrantes en la UE (Eurostat, 2021).

En el mismo sentido, el comportamiento demográfico indica que la distribución por sexo de los inmigrantes a los Estados miembros muestra mayores ingresos respecto a migrantes hombres que mujeres (54% con diferencia de 46%) y en términos de edad, la población extranjera es más joven que la edad promedio de la población de la UE, con una edad promedio de 43.9 años, mientras que los inmigrantes tienen un promedio de edad de 29.2 años.

En cuanto a la población extranjera (ciudadanos provenientes de países que no pertenecen a la UE), en la mayoría de los Estados miembros los números muestran un incremento de ciudadanos no nacionales. El Estado miembro de la UE con la mayor proporción de no nacionales fue Luxemburgo, el 47% de su población total. Otros Estados

miembros con alta proporción de ciudadanos extranjeros (más del 10% de la población residente) son: Malta, Chipre, Austria, Estonia, Letonia, Irlanda, Alemania, Bélgica y España, con 8% (Eurostat, 2021).

El comportamiento de los flujos migratorios a la UE tiene su mejor expresión en las rutas de arribo ilegal: en la ruta del Mediterráneo occidental, las llegadas irregulares por la frontera española que aglutina a migrantes procedentes de Argelia y Marruecos y de países del África subsahariana. Por la ruta del Mediterráneo oriental: muestra altos números de llegadas no regulares principalmente a los países de Grecia, Chipre y Bulgaria, esta ruta durante 2015 fue la de mayor actividad debido a la guerra civil en Siria. Por la ruta del Mediterráneo central las llegadas tampoco son regulares y predominan las vías por mar a Italia y Malta de migrantes procedentes del África subsahariana y del norte de África, cuyo mayor flujo se presentó en 2015 y 2017.

Durante 2017 y 2018 se presentó un periodo de atenuación de estos flujos; sin embargo, para el periodo 2019 y 2021, más que la pandemia de covid-19, las complejidades del entorno internacional como la situación de Bielorrusia o Afganistán, reimpulsaron los flujos de la inmigración desde la zona de conflictos hacia la UE, pero no fue así para la movilidad humana al interior de la UE, lo cual se atribuye a que estos países han optado por restringir cruces internacionales ubicados en sus fronteras con la finalidad de disminuir el movimiento a su interior y con ello buscan la disminución de la propagación y los impactos generados por la actual pandemia.

En los primeros nueve meses del año 2021, las principales zonas donde se presentaron mayores índices de ingresos ilegales fueron: por el Mediterráneo central, los Balcanes occidentales, seguidas por las fronteras orientales, Mediterráneo occidental, África occidental y en menor cantidad al año anterior por el Mediterráneo central. Aunque en general para toda la región europea se presentó un aumento de un 68% a 133,900.¹ Según cálculos preliminares, esto es un 47% más que en 2019 previo al auge y crisis por la pandemia de covid-19, cuando el número de cruces fronterizos ilegales ascendía a 91,000 (Frontex, 2021).

1. *Nota:* los datos preliminares presentados en esta declaración se refieren al número de detecciones de cruces fronterizos irregulares en las fronteras exteriores de la Unión Europea. La misma persona puede intentar cruzar la frontera varias veces en diferentes lugares de la frontera exterior.

Las cifras reflejadas de ingresos irregulares, en tránsito, asilados, refugiados y personas muertas en el mar que no alcanzaron a llegar a las costas europeas, o las que fueron interceptadas y secuestradas por la delincuencia en este periodo, reflejan una crisis de importantes dimensiones humanas que son la tónica del periodo 2015-2021, cuando se presentó una gran presión migratoria. La mayoría de los migrantes detectados en las zonas fronterizas procedían de Siria, Turquía, Irak, Afganistán, Marruecos, Túnez, Bangladesh, Egipto y Congo, todos ellos fueron obligados a dejar sus lugares de origen ante las situaciones de guerra registradas en sus países y en busca de salvaguardar su vida y su seguridad.

En cuanto a la migración demográfica y económica hacia la UE, tiene un perfil compatible con las condiciones y normas laborales solicitadas por la UE, y su relación con el desempleo, y el estado económico del país de origen y en algunos casos a la condición política de los migrantes. Desde los factores de atracción que tiene la UE, se incluyen: salarios más altos, mejores oportunidades de empleo, un mejor nivel de vida y oportunidades educativas; este tipo de inmigración no ha contribuido a la crisis, ya que es regulado por la UE.

Por otra parte, las consecuencias del cambio climático han influido también en los ingresos irregulares, lo que impacta sectores de la economía generando desempleados en países de menor desarrollo; las condiciones medioambientales han golpeado los bienes o las condiciones de vida de las personas que huyen de desastres naturales (inundaciones, huracanes, terremotos, volcanes etcétera). En la UE, al igual que en otras partes del mundo, está presente en las previsiones para el incremento del ingreso de migrantes ilegales a Europa, se espera que este factor sea un elemento fundamental para el futuro de las rutas y olas de migraciones.

Las políticas migratorias en la UE

El esquema regulatorio que da sustento a la gestión común de la migración y el asilo en la UE, se rige por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en su tercera parte –Políticas de la Unión y acciones internas, título V: “Espacio de libertad, seguridad y justicia”, capítulo 2 –Políticas sobre controles fronterizos, asilo e

inmigración —, artículos 79, antiguo numeral 63, en los puntos 3 y 4, y el numeral 80 del Tratado, que otorga competencias a los Estados para establecer condiciones de ingreso y residencia legal de nacionales de terceros países, respecto a la reagrupación familiar y el que los países puedan establecer volúmenes de admisión para los migrantes que desean buscar y trabajar en su territorio (DOUE, 2012).

En ellos se suscribe que la UE fomenta y apoya a los Estados miembros para que logren integrar a personas extranjeras residentes, sin que ello suponga la homologación de las leyes y reglamentos de los Estados. También les faculta para impedir que las personas sigan inmigrando de manera irregular, ello a través de una política de retorno a su origen, respetando el derecho europeo de los derechos humanos.

La política migratoria (PM) que emerge a partir de la crisis migratoria de 2015, da marco a una nueva forma de la acción de la UE para responder a los retos que proponen los movimientos masivos de personas en disposiciones que competen a los Estados parte con las cuatro columnas: acogida de los movimientos e inmigración legal, medidas respecto a la inmigración irregular y trata de seres humanos, asilo y protección de solicitantes, así como acciones para optimizar el impacto de la migración en el desarrollo socioeconómico de la UE (Comisión Europea, 2015a).

Con los cuatro pilares y el fundamento de los artículos 79, 80 del TFUE, se va construyendo la estrategia, la formulación de la legislación europea y la armonización de las políticas migratorias de la UE; esta construcción ha requerido de la participación de los gobiernos nacionales que consideran la gestión de la migración bajo la perspectiva de la soberanía nacional; sin embargo, las múltiples reuniones realizadas han sido de gran utilidad para dialogar y puntualizar respecto a las diferentes formas mediante las que cada uno de los miembros ha regulado la entrada y los asentamientos irregulares, llegando a acuerdos intergubernamentales y compromisos, con no pocos desencuentros y reticencias que han dificultado una política migratoria unificada.

En el primer reglamento sobre libertad de circulación laboral, que data de 1968 (Consejo de la UE, 1968), ya se reconocía a los trabajadores y su familia el derecho a circular de forma libre independientemente de su nacionalidad. Desde entonces la UE ha desarrollado diversas normativas que complementan los derechos de los migrantes desde la seguridad social, asistencia social, asistencia sanitaria, reconocimiento

mutuo de diplomas, entre otros; toda esta normativa se aplica tanto a los nacionales de la UE, como para diferentes categorías de extranjeros.

La Comisión Europea viene procurando la armonización de las reformas en materia de asilo, respecto al control de la seguridad policial y las leyes de naturalización, en términos de supranacionalidad, para regular los procesos migratorios. El paso más importante en la armonización de las políticas y legislaciones nacionales sucedió cuando se incluyó el protocolo de Shengen en el Tratado de la Unión, que impuso la exigencia de su cumplimiento a los futuros miembros.

El siguiente paso hacia la supranacionalidad de las medidas de política migratoria sucedió con el establecimiento del sistema de doble mayoría reforzada de Estados y de población, en el Parlamento y en el Consejo Europeo (PE, CE, respectivamente), ya que el factor demográfico empieza a influir al tomar decisiones en materia de política migratoria.

La evolución de las políticas migratorias de la UE. La Comisión Europea (2005) trajo de nuevo a debate la necesidad de un conjunto común de normativa para admitir inmigrantes económicos en el *Libro Verde*, que contiene el enfoque de la UE para gestionar la migración económica; esta medida llevó a que se adoptara un plan político sobre migración legal. Mientras que, en julio de 2006, la Comisión Europea (2006) adoptó medidas contra la inmigración ilegal, cuyo objetivo es otorgar seguridad y salvaguardar derechos básicos de las personas en el proceso de inmigración ilegal.

En el desarrollo del debate sobre las acciones necesarias en materia de inmigración de la UE, en específico respecto al Parlamento Europeo, es notoria la insistencia de la atención puesta en la necesidad de tomar medidas eficaces y la importancia de llegar a una política única. La propuesta alcanzó una serie de acuerdos asentados en una política migratoria coherente en la Unión Europea (PE, 2007), entre los que se encuentran: la responsabilidad de los Estados miembros sobre la acogida de inmigrantes, la necesidad de la armonización de PM, el respeto a los DDHH, entre otros aspectos. Asimismo, el Parlamento pondera particularidades del problema y expone que la regularización de migrantes ilegales en masas no resuelve los problemas de fondo, por lo que se propone la necesidad de apoyar a través de cooperación con los países de origen de los migrantes para aminorar las causas socioeconómicas que los expulsan de su lugar de origen.

Asimismo, la política migratoria que desarrolla la UE considera la influencia de lo global en el fenómeno migratorio, así como el marco general en las relaciones de la UE con países terceros. *El enfoque global de la migración y la movilidad*, EGMM, (Comisión Europea, 2011) es el documento que plasma su política migratoria en una estrategia centrada en las posibilidades del aprovechamiento de la migración para el desarrollo europeo, que toma en consideración respetar los DDHH como parte esencial de la cultura y los principios que sustentan la propia UE.

Un momento relevante en el diseño de las PM (Políticas Migratorias) se produce en el Tratado de Lisboa, que de acuerdo con el numeral 68 del TFUE (DOUE, 2010) otorga al CE la capacidad de orientar la legislación respecto del espacio europeo, de modo que se incorporen las acciones parlamentarias que han favorecido la participación democrática de los Estados, legislando en igualdad con el Parlamento, quien adopta las medidas previa consulta.

Con esta coparticipación se han venido produciendo cambios en la PM que se reflejan en las directrices estratégicas para la edificación legislativa y las disposiciones operativas para lograr un espacio de libertad, seguridad y justicia con diversas medidas para el período 2014-2021 (PE, 2021), durante el cual se desarrollaron significativas modificaciones que buscan modelar una política de inmigración europea, que aborde a la inmigración legal como la irregular, considerando las transformaciones producidas en los acuerdos internacionales. Además de una serie de cambios legislativos particulares y planes en respuesta a la crisis, como: la renovación de la Frontex y diversas medidas sobre la migración legal de trabajadores, estudiantes, permisos de estancia para residentes de países terceros.

Con estas medidas se da desenvolvimiento a la gobernanza migratoria europea en un *continuum* de diseños que poco a poco van produciendo modificaciones para la gobernabilidad actual, constituida por un conjunto de directivas orientadas a aplicar y consolidar ordenamientos jurídicos y medidas que ponen acento sobre la importancia de adoptar una propuesta única para todos los países miembros, que gestiona de modo eficiente las fronteras, optimiza los beneficios que puede ofrecer de la migración legal y proteger a toda persona que lo necesite, al mismo tiempo que combate la migración irregular.

En abril de 2015 entró en acción el “Dispositivo de respuesta política integrada a las crisis” (Consejo Europeo, 2016); la aplicación del

dispositivo se ha usado para la situación de emergencia migratoria, que requirió de una respuesta rápida y coordinada en el nivel político para responder de forma efectiva a la entrada masiva e imprevista de migrantes que causó la crisis, debido a la intensificación del ingreso de no nacionales al territorio desde las diferentes fronteras comunes.

La Comisión Europea, en repuesta, presentó una Agenda Europea de Migración, en la Agenda se describen pautas inmediatas que permitan hacer frente a la crisis en el Mediterráneo, aunado a medidas tácticas para gestionar mejor la migración en los siguientes años y desde las diferentes aristas, con medidas que incluyeron:

Aumentar en tres veces activos y capacidades para acciones conjuntas de Frontex en las actividades Tritón y Poseidón en 2015 y 2016, activar el dispositivo de crisis debido a la emergencia migratoria, ayudar a los Estados miembros que se vean enfrentados a afluencias masivas de migrantes, asumir el Programa de Reasentamiento en toda la UE para ofrecer 20,000 plazas, trabajar en una operación de control policial en el Mediterráneo para dismantelar las redes delincuenciales que operan en las rutas de migración y combatir el tráfico de personas (Comisión Europea, 2015b).

Asimismo, los jefes de Estado de la UE asumieron el compromiso de hacer lo necesario para evitar que murieran más migrantes en su intento por llegar por las rutas marítimas; también se propusieron incidir mediante la cooperación internacional en las causas socioeconómicas que orillan a las personas a migrar; asimismo decidieron concentrar sus esfuerzos en reforzar la presencia policial en el mar, las actividades de vigilancia contra los tratantes de personas, promover y fortalecer la solidaridad y el llamado a la responsabilidad interna a países que expulsan migrantes.

El segundo Acuerdo de la Comisión Europea con el que se hizo frente de forma común a la crisis de refugiados, requirió de forma inmediata la respuesta de los países involucrados para la reubicación y distribución de cuotas y de acogida de migrantes, con las siguientes medidas:

Basados en el artículo 78 del TUE, los Estados que están en primera línea de las oleadas de personas aceptaron la propuesta de reubicación de emergencia de 120,000 personas que requirieron protección internacional, para ello la UE implementó un mecanismo de reubicación permanente común, además de una lista compartida de países

de origen seguros, una política de retorno, normativa de contratación pública de servicios para ayuda a los refugiados, un fondo fiduciario para África, y de forma importante desarrollar la dimensión exterior de la crisis de los refugiados (Tribunal de Cuentas Europeo, 2017).

En febrero de 2016, y ante la creciente presencia de bandas de traficantes en los movimientos de personas, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), como parte de sus funciones de combate a la delincuencia, puso en marcha el Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (EMSC), para ayudar a los países en el combate del tráfico de personas y a su vez para apoyar a las autoridades policiales y fronterizas con la coordinación de operaciones transfronterizas contra el tráfico de migrantes. Sin embargo, el incremento y la evolución negativa de los flujos migratorios y sus características, así como las perspectivas del fenómeno, han requerido un mayor desarrollo del EMSC y una alianza con Interpol.

También el Comité Político y de Seguridad del UE formó la Fuerza Naval de la Unión Europea en Somalia (EUNAVFOR), más tarde denominada Sophia (CE, 2015), como la operación naval de la UE contra el tráfico de personas en el Mediterráneo, con el fin de combatir y desestructurar el modelo de negocio de las redes de contrabando de seres humanos, reduciendo las posibles pérdidas de vidas que se producen como consecuencia en un tránsito marítimo desprotegido y en condiciones inhumanas.

Por su parte, el CE y el de Ministros de Relaciones Exteriores realizó un plan para impulsar la colaboración entre los Estados miembros y regular el ingreso de personas por las rutas críticas, teniendo como prioridad controlar las entradas ilegales en las fronteras exteriores, así como mejorar los procesos de la Frontex, con la incorporación de guardias fronterizos para proteger los puntos de ingresos irregulares críticos del Mediterráneo situados en España, Grecia e Italia y mejorar el control de la ruta migratoria de los Balcanes occidentales.

La Frontex también ha participado en desarticular negocios de redes de tráfico de personas con operaciones en el Mediterráneo, como la operación Themis (antes denominada Tritón), que cubre el Mediterráneo central; la operación Poseidón, en el Mediterráneo oriental; la operación Indalo, que cubre el Mediterráneo occidental, y la Operación del Oeste de los Balcanes (Frontex, s/fa).

En el año siguiente a la crisis migratoria, el PE instaló una resolución para promover cambios y reorientaciones en relación con las rutas, zonas de asilo, migración y manejo de las fronteras exteriores. La resolución se sustenta en el concepto de solidaridad como principio sobre el cual las acciones migratorias de la UE deberán basarse con el propósito prioritario de salvar vidas, para prevenir una escalada en las muertes de inmigrantes que intentarán cruzar el Mediterráneo (PE, 2016).

La crisis migratoria llevó a que la opinión del Parlamento planteara la revisión del criterio según el cual el país de primera entrada asume la responsabilidad del examen de una solicitud de protección internacional (PE, 2016). Esta verificación del criterio de responsabilidad del Estado miembro sobre solicitudes de protección internacional, cuestiona la interpretación del Reglamento Dublín III y pone el acento en la necesidad de revisar la forma en la que se aplica.

El Parlamento movilizó diferentes formas de unificación de las políticas nacionales, dando reconocimiento al esfuerzo que realiza cada Estado, no sólo en las decisiones negativas de asilo, sino también en las positivas, al acoger migrantes y favorecer la armonización de las medidas entre los miembros sin socavar la soberanía de éstos.

Como parte de la política migratoria, la UE ha establecido con sus vecinos y países candidatos una cooperación para el control de la migración. En relación con la migración irregular desde Turquía y como respuesta a la crisis, se produjo un encuentro para la cooperación en el frente de flujo migratorio procedente de Turquía. En principio para tomar medidas al respecto de los migrantes sirios que cruzan desde Turquía a las islas griegas, bajo el principio “*One by One*”, que supone que por cada sirio que ingrese a Turquía, otro será reubicado en la UE.

En seguimiento a esta cooperación, se produjo la *Declaración de Turquía*, que propone se profundice en las relaciones Turquía-UE para mejorar el manejo de la crisis migratoria, ofreciendo medidas urgentes para mejorar las condiciones en el Mediterráneo oriental. Sumando a los anteriores compromisos, se busca por los diferentes mecanismos, principalmente regular los ingresos provenientes de las fronteras exteriores de Grecia por Turquía y en el mismo sentido ampliar esta cooperación para regular los ingresos provenientes de las fronteras con Libia y Malta, para atajar de forma completa el flujo migratorio.

Desde la instauración de la zona Schengen, la UE ha valorado que, aunque ésta ha fortalecido enormemente la unificación europea con la

abolición de controles sobre las fronteras internas, en cuanto a la efectividad de la política migratoria, sus resultados han dependido del manejo eficiente de las fronteras externas, por lo que considera de fundamental importancia la implementación de mejoras en las medidas que deben establecer los Estados miembros de las fronteras externas (PE, 2016).

Para ello es que el Sistema de Entradas y Salidas (PE, 2017) automatizado coadyuva en la labor de los Estados de dar un puntual seguimiento a las entradas y salidas de ciudadanos de países terceros a la zona Schengen y lleva un seguimiento de la información de esos ingresos con los procedimientos señalados en el Reglamento (UE) 2017/2225 para dar mayor certeza de información, eficacia al procedimientos y a mejorar la seguridad interior.

Durante la crisis se presentaron una gran cantidad de solicitudes de protección internacional a diversos Estados, algunas de las cuales fueron elevadas a la justicia europea, ya que presentaron dificultades en su interpretación respecto a la responsabilidad del Estado ante el que se presentaron. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, 2017) determinó que las solicitudes deberán ser examinadas por el primer Estado miembro ante el que se presentaron, de acuerdo con el numeral 3, apartado 2 del Reglamento Dublín III.

Este proceso en la estrategia ha requerido también una gran inversión; el financiamiento cumplió un papel importante para avanzar en las medidas acordadas, de esta manera el Banco Europeo asigna 3,700 millones de euros a proyectos de los sectores privado y público, mismos que se destinan a trabajar con causas profundas de la migración (CE, 2018). También se requirió de fondos para el mecanismo para los refugiados en Turquía.

Además de las medidas económicas que, en el marco de la cooperación, fueron relevantes no sólo para el ámbito de la cooperación con países terceros para frenar la inmigración y luchar contra el tráfico de migrantes ilegales. Durante 2019 se realizaron 168 operaciones de retorno de migrantes; Frontex (2019) entregó 5,385 repatriados a 37 países de retorno. Estas cifras dan cuenta de la enorme presión sobre los resultados de las políticas migratorias y de la eficacia de éstas para el control de las fronteras exteriores.

Mientras que la pandemia en 2019 influyó en el comportamiento de los flujos migratorios transformándolos a la baja, la UE continuó en

general durante este año consolidando las políticas y dando continuidad a las medidas que se generaron, entre ellas se destacan: la actualización sobre las normas de visados para facilitar los viajes legales y frenar el ingreso ilegal, la prolongación de la operación Sophia hasta el 31 de marzo de 2020, y la más relevante de las medidas de la agenda migratoria en la *Agenda Estratégica de la UE para 2019-2024* (CE, 2019), en la que la UE pide desarrollar una PM global real que guíe el trabajo institucional en los cinco siguientes años, teniendo como prioridades a alcanzar: la protección y libertades de la ciudadanía, desarrollo de una economía dinámica y sólida que se refleje en una Europa ecológica, justa, neutra y social que permita la promoción de valores e intereses de la misma a escala internacional.

El comportamiento de los movimientos al interior de la UE se restringió por las medidas sanitarias adoptadas a partir del inicio de la pandemia de covid-19. La pandemia influyó sustancialmente en la disminución del número de arribos irregulares, pero la influencia de la guerra en Siria y la crisis política de Bielorrusia determinaron el aumento de la cantidad de personas que cruzaron de forma ilegal las fronteras exteriores de la UE, al punto que en los primeros nueve meses de 2021 aumentaron sustancialmente, en 68%, esto es un 47% más que en 2019 (Frontex, 2021).

Asimismo, se produjo un incremento nunca antes visto de cruces hacia el territorio español: alrededor de nueve mil personas entraron, nadando o caminando a la ciudad autónoma de Ceuta, al menos 1,200 de ellas eran menores no acompañados que estaban indocumentados al momento de cruzar e ingresar en territorio español; al respecto, el PE emitió una declaración en cuyo texto refiere puntualmente una serie de transgresiones a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (PE, 2021).

La forma en que se produjo el repentino incremento de la migración por esta zona, tensó las relaciones entre la UE y Marruecos, ya que como vecino cercano, Marruecos es un socio privilegiado de la UE; es además el tercer receptor de fondos provenientes de la Política Europea de Vecindad. La inadecuada situación que se produjo por los menores no acompañados y las familias en el cruce masivo desde la frontera de Marruecos a la ciudad española de Ceuta, acompañó la profundización de la crisis política y diplomática, de algún modo socava su relación de vecindad estratégica, multidimensional y

privilegiada, ante lo cual la UE considera que esta situación vulnera sus fronteras nacionales y su integridad territorial; adicionalmente incrementa las diferencias al respecto del Sahara Occidental, recomendando se busque una solución mediante la negociación de los involucrados (*El Español*, 2021).

La situación de ingreso de personas solicitantes que buscan asilo, ser protegidas con subsidios y de manera temporal carece todavía de una respuesta común que pueda ofrecer una reglamentación y condiciones adecuadas para los nacionales de terceros países que requieran protección internacional y no retorno a las condiciones de riesgo que motivaron su salida de sus lugares de origen, siendo devueltos por los países miembros a los que acuden. Con ese espíritu y tras una evaluación de resultados de la política de asilo, la Comisión presentó un nuevo *Pacto sobre Migración y Asilo*, que establece un enfoque de la gestión de la migración y el asilo, para poner en marcha una política integral y sostenible, proporcionando una respuesta de largo plazo a los desafíos actuales de la migración irregular y con el propósito de desarrollar propuestas que ayuden a la resolución de problemas sobre vías de migración legal, la integración de los refugiados o de reciente arribo y la necesaria profundización de las asociaciones internacionales de migración para lograr que colaboren con países de origen y tránsito de migrantes que genere beneficio mutuo (Comisión Europea, 2021).

El Nuevo Pacto está encaminado a impulsar por la vía de las asociaciones con otros Estados, la política exterior de migración para que funcione en los mejores términos, además de concluir al interior de la región europea las negociaciones sobre las diferentes directivas, como la tarjeta azul (Parlamento Europeo, 2016). La nueva política se plantea como un reinicio de la política de asilo que otorgue confianza por sus procedimientos y su equilibrio entre solidaridad y responsabilidad en una serie de normas respecto a formas más eficaces, sobre la responsabilidad en el seguimiento de las solicitudes de asilo y retorno, y el apoyo que se dará a los Estados en el seguimiento de dichas responsabilidades.

Los últimos cuatro años de ejecución de políticas demostraron que la UE ha respondido a circunstancias imprevistas, encontrando soluciones comunes y trabajo conjunto para hacer realidad los resultados que se han obtenido. La crisis provocada por el incremento de las llegadas a través del Mediterráneo oriental y la reanudación de las

hostilidades armadas de Siria, Afganistán, Bielorrusia, o más recientemente en Ucrania, exponen el riesgo de socavar aún más la estabilidad de toda la región y plantean el reto de una política única de migración que permita ahora y en perspectiva, completar el trabajo de poner en marcha un sistema europeo de migración y asilo fuerte y eficaz.

La crisis migratoria mostró las deficiencias y lagunas de las políticas de asilo, fronteras exteriores y migración. En respuesta a los retos que presentó la crisis, la UE ha emprendido un proceso de reforma con el objetivo de remodelar sus políticas de asilo y migración sobre la base de cuatro ejes: a) reducción de incentivos para la migración irregular, mejorar los procesos de retornos y combatir las redes de tráfico y trata de personas para desmantelarlas; b) emprender medidas para salvar las vidas de los migrantes en tránsito que se encuentran en riesgo durante su traslado, desarrollar medidas de seguridad para proteger las fronteras exteriores; c) una política de asilo de la UE sólida que además proporcione vías legales para los solicitantes de asilo, y d) proporcionar canales legales más eficaces a los migrantes regulares.

Con base en estos cuatro pilares, las políticas migratorias diseñadas para responder a los retos de la crisis en el periodo 2015-2021 dieron como resultado un amplio proceso de rediseño y cambios en la gestión de la migración, que ha resultado en una política migratoria con dos vertientes; por un lado, respecto a la inmigración regular cada uno de los Estados de la UE tiene el derecho a estipular la cantidad de personas de otras nacionalidades que pueden llegar a su territorio como parte de la inmigración regular. Aunque esto no detiene la inmigración irregular que también se debe atender, cuidando garantizar los derechos humanos fundamentales.

Durante este proceso la UE ha realizado un largo camino al respecto de las políticas y las soluciones para los flujos críticos de migrantes, desempeñando su papel como apoyo, bien desde el punto de vista político o financiero, bien desde la promoción de la unificación de las políticas, desde la cooperación, y desde la formulación de regulaciones, pero las fragilidades de la política migratoria también se manifiestan en que no se ha logrado un pacto común al respecto. En tanto, el riesgo de presión migratoria adicional y una de nuevas crisis humanitarias permanece, por la inestabilidad política internacional a corto plazo y las tendencias a incrementar a más largo plazo la presión en el comportamiento demográfico, además de los ingresos, regresos,

readmisión y reintegración de inmigrantes. Todos ellos requieren protección, asegurar un marco jurídico de la UE completo y sostenible para la migración y el asilo avanzado, una reforma integral del sistema de asilo que continúa pendiente, sobre todo en su enfoque común para asegurar un sistema de asilo justo y duradero, así como incluir más posibilidades en la migración legal, fortalecer la lucha frente al tráfico y contrabando de personas, desarrollar más reglas de la readmisión, todo lo que es esencial para la UE, su economía y su forma de vida.

Estas prioridades de la agenda migratoria continúan mostrando que los resultados esperados aún no se han alcanzado y que los intereses de la seguridad europea están muy vinculados con la agenda migratoria, que busca promover el estilo de vida europeo en los campos de la seguridad y la migración con fronteras fuertes y participación en organizaciones internacionales en el campo de la migración y la seguridad.

Posiciones parlamentarias acerca de los flujos migratorios externos a la UE

El Parlamento, en su función de representación democrática, junto con el Consejo de la UE (2016) participa en el diseño de políticas en representación de los Estados miembros, toma decisiones, es el encargado de aprobar el presupuesto comunitario y legisla en materia de migración de acuerdo con los artículos 68 al 71 del TFUE. El proceso de la crisis migratoria de 2015 fue abordado desde el PE del periodo 2014-2019 (véase tabla 1).²

2. Véase Anexo 2.

Tabla 1
 Unión Europea 2014-2019: distribución
 de grupos políticos en el Parlamento Europeo

Grupos políticos	Escaños
Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos, PPE)	216
Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo (S&D)	185
Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos (CRE)	77
Adle	69
Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde (GUE/NGL)	52
Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (Verdes/ALE)	52
Grupo Europa de la Libertad y de la Democracia Directa (EFDD)	42
Grupo Europa de las Naciones y de las Libertades (ENL)	36
No inscritos (Ni)	20
Total de escaños	749

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019).

La presencia y conformación en este Parlamento tuvo una gran importancia en las medidas de política migratoria que se elaboraron y aprobaron. Dicha conformación tuvo cambios significativos en el número de integrantes y en la tendencia política mayoritaria respecto al Parlamento anterior; el órgano se modificó con la presencia de un incremento de representantes de los partidos políticos nacionales y esta presencia creció en forma constante y considerablemente, teniendo como resultado una bancada muy distinta a la del periodo 2009-2014, en la que el número de eurodiputados era de 168 partidos nacionales, en tanto que para este Parlamento, que al inicio de la legislatura subió a 191 y al terminar marzo de 2019 se contabilizó la presencia de eurodiputados pertenecientes a 232 partidos nacionales (PE, 2019).

La elección se desarrolló en un ambiente poco favorable al europeísmo, conformado por el reciente proceso de Brexit que puso dudas sobre el proyecto europeo, la gestión de la crisis económica con resultado de baja aprobación, un distanciamiento de los valores de la UE expresados por Polonia, Hungría y Rumania, aunado a las numerosas olas de migrantes y refugiados procedentes del exterior de la UE que han sido acompañadas por posiciones y discursos nacionalistas y xenófobos.

Este recambio de los integrantes del PE sucedió en unas elecciones altamente participativas, ya que la votación en las elecciones se incrementó en ocho puntos hasta el 50.6%, lo que se tradujo en la participación más alta desde 1994 y, por primera vez, en una reversión de la participación desde 1979. Fueron los votantes jóvenes y de primera vez los que impulsaron las cifras de votación: con el 42% de los ciudadanos de 16 / 18-24 años votando en las elecciones europeas, su participación aumentó en 50%, en comparación con la participación juvenil de sólo el 28% en 2014. Igualmente se tuvo un incremento del 34% en el grupo de edad de 25 a 39 años, que pasó del 35 al 47% (PE, 2019).

Los ciudadanos europeos de los 27 Estados eligieron por cinco años a 751 eurodiputados, congregados en ocho grupos (tabla 2). La conformación parlamentaria se obtuvo en una gran participación mayoritaria, considerada la de más alta participación en los últimos 20 años (PE, 2019).

Tabla 2
Unión Europea 2019-2024: distribución
de grupos políticos en el Parlamento Europeo

Grupos políticos	Escaños
Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos, PPE)	182
Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo (S&D)	154
Renew Europe group (Renew Europe)	108
Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (Verdes/ALE)	74
Identity and Democracy (ID)	73
Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos (CRE)	62
Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL)	41
No inscritos (Ni)	57

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la sesión constitutiva 751 del Parlamento Europeo (2019).

Como resultado, la fracción de centro perdió su presencia absoluta, aunque conservó su mayoría, por lo que establecieron alianzas con los liberales y fuerzas progresistas. Por su parte los Verdes y la extrema derecha aumentaron el número de sus representantes (PE, 2019).

En algunos países ganaron partidos conservadores identificados claramente como antiinmigrantes, como en Hungría, donde el partido denominado “Fidesz” perteneciente al primer ministro Viktor Orbán logró el 52% de los votos y 13 de los 21 escaños del país (PE, 2019).

La conformación parlamentaria expresa un escenario con el fortalecimiento de los partidos y posturas conservadoras en el PE. La extrema derecha está presente en 17 parlamentos nacionales y aporta el 20% de la oposición a políticas socialdemócratas o de corte menos conservador. El resultado electoral favorable a los nacionalismos proviene de la pérdida de apoyo popular reflejado en la disminución de la representación de los escaños para los demócratas liberales y un incremento de la presencia nacionalista, que fortaleció la extrema derecha, y con ello las posturas que avalan un conservadurismo proteccionista en las políticas migratorias promovidas desde el Parlamento.

La nueva conformación del PE en la situación de crisis migratoria causó división en la representación de la UE, las posturas políticas se posicionaron a favor y en contra de ciertas medidas al respecto del tema migratorio de tal manera que se polarizaron las tendencias políticas, desde Viktor Orbán líder ultraderechista húngaro, quien ve la migración como una amenaza y propone un plan para defender la cultura cristiana europea, hasta la eurodiputada socialista por Malta, Miriam Dalli, que avala opiniones moderadas a favor de la migración y de un impacto favorable de ésta en la economía europea.

El escenario político muestra que esta división no es una coincidencia referida a la dinámica de las fracciones parlamentarias, como tampoco lo son las tendencias nacionalistas durante la presencia de la crisis migratoria; lo que ha motivado estas posturas opuestas aglutinadas en al abanico de las propuestas nacionalistas es, por un lado, las repercusiones en el empleo y la economía y, por otro, la defensa del modo de vida europeo; ambos factores vistos desde la perspectiva desfavorable, relacionan crisis migratoria y crecimiento de los nacionalismos en las discusiones parlamentarias, por ello es que en contraparte, la UE considera en el Parlamento y el Consejo la pertinencia de dejar de lado tradicionales divisiones y mejor sumar esfuerzos para lograr la unidad de la UE, así como de la representación de sus ciudadanos.

Las posiciones y las propuestas de políticas para resolver la migración desde la perspectiva conservadora se fueron incorporando con el aumento de la presencia nacionalista en el Parlamento; dichas

posiciones se muestran en las discusiones que sostienen dos argumentos en común: el fracaso de la integración europea y la idea que plantea a los nacionales como únicos sujetos con derecho a los beneficios sociales del desarrollo y por tanto la migración supone una amenaza al modo de vida europeo, lo cual implica el rechazo a grupos de personas con distintas nacionalidades.

En este periodo parlamentario se discute en varios momentos, en particular, al abordar el tema de la inmigración interior de las fronteras; ante las propuestas, las posiciones parlamentarias se muestran en las votaciones de las resoluciones comunes a favor y en contra, por lo que son aprobadas por votaciones polarizadas con muy poco margen para el logro de la mayoría.

La necesidad de una política común de inmigración se ve reflejada en los diferentes planteamientos que sobre la inmigración ilegal emiten los Estados miembros, quienes para resolverlo abogaron por una propuesta global respecto al fenómeno migratorio que tenga en cuenta los efectos económicos para los Estados receptores, de la salida, temporal o definitiva de fuerza de trabajo en ciertos sectores; a su vez solicitan repartir responsabilidades y costos con los Estados miembros, como parte de la política de inmigración y del sistema común de asilo, así como crear un fondo de emergencia que permita el financiamiento de equipos de expertos que puedan ofrecer ayuda para la respuesta a las crisis humanitarias.

A propuesta de ello, la Comisión Europea (2020) se produjo un nuevo plan de asilo y migración en 2020, que contiene elementos para compartir la responsabilidad y la solidaridad, que incluye mecanismos de entrada, sanitarios y de seguridad, el cumplimiento de los derechos para los inmigrantes y sobre decisiones que favorezcan un rápido asilo.

Ello implicó también una reforma a la política de asilo que supone mejoras orientadas al principio de no devolución, recepción, requisitos para solicitudes criterios comunes para concesión de refugio (Parlamento Europeo, 2021). Todas estas acciones han requerido el incremento de recursos, por lo que las políticas de financiamiento suponen una asignación de recursos que asciende a 18,000 millones de euros, el fondo está asignado para actividades en las fronteras, visado y control aduanero, y más de dos terceras partes de presupuesto es para los Estados (Comisión Europea, 2021).

La crisis migratoria también tocó los mecanismos de la participación democrática en el Reglamento de Dublín III; al respecto, se cuestionaron diversos aspectos resultantes de su aplicación, tanto en la distribución de las responsabilidades a determinados Estados miembros, y en un segundo aspecto identificaron diferencias de interpretación, defectos estructurales y dificultades operativas en el procesamiento de solicitudes de protección internacional (PE, 2020).

La migración en la opinión pública europea

La relevancia de la crisis migratoria radica en la formulación de políticas para responder a los retos de la migración, inmigración ilegal y asilo, para regularla modelando e influyendo en ella, contribuyendo también con los procesos de socialización y participación política en el grado en que se integran los migrantes a la nueva comunidad y por tanto en la forma en que éstos serán acogidos por los Estados de la UE. Por ello, se identifica que este fenómeno impacta en las políticas públicas nacionales, en particular aquellas relacionadas con cuestiones de seguridad y relaciones diplomáticas con otros Estados y regiones (Brown, 2016).

A lo largo del periodo 2015-2017, y como resultado de la crisis migratoria las diferentes encuestas recogidas en el Euro barómetro de la UE (2018), muestran que en general hay un rechazo al inmigrante y a su vez una desconfianza en la integración europea; en esta relación el primer factor es un elemento para el descontento hacia la UE que caló en la idea comunitaria, especialmente los desempleados, en su mayoría jóvenes y mayores de edad que ven afectada su condición y sufren las consecuencias de la inflación y una distancia de su acceso al crecimiento económico del que no son beneficiarios.

Las posiciones desfavorables a la migración se manifestaron incluso respecto a los colectivos rumanos y búlgaros, en cuyos Estados ya siendo miembros de la UE, entre 2007 y 2013, no podían circular libremente por la UE debido a limitaciones para ciudadanos de estos países: Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Malta y Reino Unido. Ante lo cual, la visión sobre la agenda futura muestra preocupación debido a que en Europa crece la intolerancia, y también el que en algunos países se puede estar

produciendo un deterioro de preceptos que constituyen el sustento principal de las políticas de integración.

Mientras que la opinión pública recogida en el Euro barómetro de primavera, refleja en las respuestas de los ciudadanos sus principales preocupaciones, entre las cuales está presente la **inmigración** como el reto mayor para Europa; en este esquema de percepción, los resultados llaman la atención debido a que en un periodo de difícil recuperación económica de la UE, la migración es considerada un problema mayor, por encima incluso de la situación económica, que ocupa el tercer lugar (Euro barómetro, 2016a).

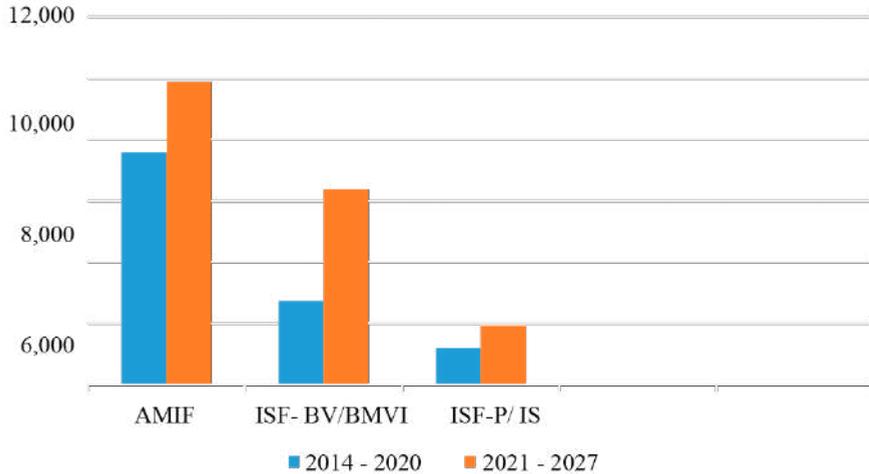
En este sentido, corresponde con la percepción de los retos, el respaldo que los ciudadanos consideran debe darse a los temas prioritarios fijados por la Comisión Europea, a la que apoyan en las percepciones. Dado que los europeos aprueban las iniciativas de la Comisión respecto a la migración y al establecimiento de una política europea para migración, comparten con ella su perspectiva de los problemas de mayor importancia, favoreciendo políticas que ejerce la UE respecto a migración y asilo. Durante el otoño del mismo año los encuestados reiteraron el ineludible establecimiento de una política europea para migración y la percepción no favorable a la migración externa por una mayoría de 21 Estados (Euro barómetro, 2016b).

El sondeo de mayo de 2017 remarca la perspectiva de la opinión pública de los ciudadanos europeos que ven un problema en la migración. El 73% de los europeos quieren que la UE intervenga más en la gestión migratoria. El 58% de los europeos cree que las acciones de la UE en materia migratoria son inadecuadas, ocho puntos porcentuales menos que en 2016 (Euro barómetro, 2017).

También se puede observar una percepción de la relevancia de la migración para la UE como un problema respecto al que el PE toma una serie de medidas, entre las que se encuentran: el reforzamiento de la Oficina de asilo, las enmiendas al sistema de Dublín, y la mejora de las condiciones de acogida e integración, además de promover el incremento de la financiación para afrontar la afluencia de solicitantes de asilo que demanda del sector social y político, que repercute a su

vez en el Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, con un aumento presupuestal significativo.³

Figura 1
Financiamiento de la UE. Asilo y migración,
fronteras y visados, seguridad interior
(Millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir del Consejo Europeo (2019).

Durante el siguiente año los ciudadanos de la UE fueron más favorables respecto a la globalización que a la inmigración, ya que los porcentajes muestran una opinión dividida sobre la inmigración. Casi cuatro de cada 10 están de acuerdo en que la inmigración a su país es algo bueno (39%), y el 9% está totalmente de acuerdo. Un tercio, por otro lado, no está de acuerdo (33%), con 12% muy en desacuerdo. Más de una cuarta parte (26%) ni está de acuerdo ni en desacuerdo (Euro barómetro, 2019).

Hay 11 países en general donde es más probable que los encuestados estén de acuerdo en que la inmigración a su país es algo bueno. Suecia (27%), Luxemburgo (24%) e Irlanda (22%) son los únicos países donde al menos uno de cada cinco está totalmente de acuerdo. Hay

3. Véase Anexo 4.

ocho países en los que al menos la mitad no está de acuerdo, especialmente Hungría (70%), Grecia (65%) y Letonia y la República Checa (ambos 61%).

En diciembre de 2020 la Comisión Europea introdujo por primera vez en un Euro barómetro como un criterio para ser sometido a la opinión de la ciudadanía, la valoración respecto a la lucha contra la delincuencia que incrementa los riesgos de la inmigración irregular, como una prioridad de la UE, esto en relación con la implementación de las diferentes medidas de política migratoria para la lucha contra el crimen organizado en los procesos de migración a la UE.

En el periodo 2019-2021 se ha producido una mejora en la opinión pública en la percepción global de la UE por parte de los ciudadanos, el europeísmo ha ido creciendo entre los ciudadanos de la UE, lo cual no sólo se expresa en la opinión pública de los ciudadanos de la UE, sino también en el aumento significativo de jóvenes con mentalidad pro europea que votó en las elecciones al PE de 2019, según una encuesta en profundidad del Euro barómetro del PE (Euro barómetro, 2019).

Ante ello, se identifica que el europeísmo en creciente está relacionado con la percepción de una buena gestión lograda en la estrategia general, leyes, presupuesto y políticas para el control de la migración que seguía formando parte de las preocupaciones de los europeos en 2021. La tendencia continúa dentro de la UE, posicionado en el primer lugar una serie de preocupaciones sobre la situación económica con 27%, que representa un decremento en -8 puntos porcentuales respecto al invierno de 2020-2021 (Euro barómetro, 2021).

A pesar de la significativa disminución de las llegadas irregulares en los cuatro años previos a 2022, la migración ocupa el segundo puesto en las preocupaciones no sólo de los ciudadanos sino también de las instituciones europeas, ya que la persecución política o delincencial y la guerra, principales causales que generan los escenarios de presiones migratorias, continúan presentándose en las diferentes fronteras de la UE, como la Guerra en Ucrania, que vuelve a producir una nueva presión migratoria sobre la UE, trasladando el escenario de los logros en la gobernanza migratoria hacia la necesidad de respuestas de la agenda de seguridad de la UE ante crisis migratorias.

Conclusiones

La crisis migratoria aparece durante el primer año en que se recuperó de la economía europea después de la crisis económica de 2008, cuando la UE ha empeñado durante varios años grandes esfuerzos y difíciles decisiones.

En el periodo 2015 a 2021, la entrada irregular de los migrantes debido a su volumen impulsó al desarrollo de acciones y reformas adicionales al conjunto de leyes que conforman la política migratoria. La UE mostró durante todo el periodo un enorme interés en la unificación de los criterios y las políticas nacionales en favor de una política migratoria única, cuya prioridad sean garantías de seguridad a las fronteras externas, con el objetivo de compartir la responsabilidad de forma solidaria entre los países miembros; sin embargo, aunque esto no se ha logrado, las medidas que se han adoptado de forma conjunta han resultado de gran utilidad para el logro del control de ingreso ilegal de personas a la UE.

Para resolver la crisis migratoria, en cada encuentro entre los Estados miembros donde se requirió llegar a acuerdos respecto a los procesos migratorios, los países participaron tanto en el Consejo como en el Parlamento para limitar lo que consideraron riesgos políticos internos. Esta percepción de riesgo es también compartida por la opinión pública de forma opuesta a las medidas que propone la UE para resolver la crisis migratoria; la oposición de la opinión pública se reflejó en cambios de resultados electorales como consecuencia de esta percepción desfavorable a los ingresos de migrantes y a una política migratoria conjunta, lo que supuso bajas para los demócratas y movió el escenario hacia los nacionalismos.

La opinión pública y las políticas nacionales en materia de migración no son coincidentes con el desarrollo de una política migratoria única, ya que las prioridades y objetivos entre seguridad e impacto de la inmigración hacen que la aplicación de las medidas de una política común en la UE se apoye en la competencia nacional en materia de migración.

Durante los años de la crisis migratoria, la política migratoria logró desarrollos jurídicos, institucionales y financieros que favorecieron la reformulación del perfil de la migración regular; en contraposición, los flujos irregulares contribuyeron a un incremento en la percepción

de la inmigración ilegal en la agenda de seguridad, asociado no sólo a la entrada masiva e irregular por la ruta de los Balcanes occidentales, la ruta del Mediterráneo central y por la ruta del sur, sino también al tráfico ilegal de personas.

Los migrantes hacia la UE por desplazamientos, como en otras regiones del mundo, son el resultado de situaciones de guerra o por razones de desastres naturales; estas oleadas fueron una tendencia al alza en los flujos a la UE, sobre todo durante 2019 a 2021 por la crisis de Bielorrusia y Polonia. En cuanto a los migrantes que no buscan refugio sino más prosperidad, en la tarjeta azul, las medidas son selectivas y flexibles.

Las normativas generadas no están orientadas a permitir el ingreso de todo tipo de personas migrantes, sino que se han adoptado un conjunto de reglas y marcos normativos para gestionar y regular los términos de flujos de migración legal a través de políticas de migración que tienen como propósito la atracción de personas altamente calificadas para retenerlos, sobre todo en sectores con escasez de trabajadores cualificados, lo que supone una selección basada en criterios relacionadas con idioma, la experiencia laboral, la educación y la edad, y también en lo que respecta a la gestión de las solicitudes de asilo o la reunificación familiar. En ambos propósitos regulados no hay una relación con las subsecuentes crisis de flujos migratorios que se han producido durante 2015, 2019 y 2022, por lo que dichas crisis propiciaron una respuesta de la UE expresadas en las políticas de gestión de la inmigración irregular.

La presencia musulmana ligada a la migración supone un foco de atención, ya que se percibe desde la perspectiva cultural, bien sea por su importante presencia demográfica o por su cultura, como una influencia que modifica o influye en el sistema de valores de la cultura occidental y por tanto sobre la existencia de la UE actualmente, también por las repercusiones que implica en las políticas sociales y de seguridad y por el peso presupuestal sobre los servicios de vivienda, educación y empleo.

En la opinión pública europea, a la par de la construcción de la confianza en la UE, ha ido tomando importancia dentro de las tres principales preocupaciones el tema de la inmigración, acompañado por un incremento de la percepción de amenaza para las identidades nacionales, para la seguridad interna y para el tejido social.

En una relación favorable entre percepción ciudadana y diseño de PM por las instituciones de la UE, respecto a la migración y asilo, se va construyendo paulatinamente una mejora en la percepción de las instituciones europeas y un incremento del europeísmo.

Las políticas migratorias del Nuevo Pacto de Migración incluyen medidas para responder a situaciones de crisis, ya que se estima que los flujos de inmigrantes continuarán cambiando en sus rutas para acceder a la UE, lo que provocará incrementos en relación con los acontecimientos que se presentan en el entorno internacional, con la clara motivación de proteger las fronteras de la UE.

Referencias bibliográficas

- Brown, A. (2016). Cómo responde la sociedad en la era de la migración global. *Foreign Affairs Latin-American*, 16(4). <https://revistafal.com/los-efectos-politicos-de-la-migracion/>
- Comisión Europea. (2004). *Libro verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/?uri=celex%3a52004dc0811>
- —. (2005). *Plan en Materia de Migración Legal*. <https://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2005:0669:fin:es:pdf>
- —. (2006). *Sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración legal de los nacionales de terceros países*. <https://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2006:0402:fin:es:pdf>
- —. (2011). Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. *Communication from the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, the global approach to migration and mobility*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/all/?uri=celex:52011dc0743>
- —. (2015a). *Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes 2015-2020*. https://drive.google.com/file/d/1l19gicdybsvrh4ampjcn_d7ocs4lcy4qe/view
- —. (2015b). *Una Agenda Europea de Migración*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/pdf/?uri=celex:52015dc0240&from=hu>
- —. (2020a). *Nuevo Pacto de Migración y Asilo*. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es
- —. (2020b). *New Pact on Migration and Asylum*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf

- Consejo de la Unión Europea. (1968). *Reglamento, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5c4de932-dfc6-4d62-b9f3-9c763832d04a/language-es/format-pdfal1b>
- Consejo de la Unión Europea, Secretaría General del Consejo. (2016). *The EU integrated political crisis response – IPCR – arrangements*. Brief. <https://data.europa.eu/doi/10.2860/412159>
- Consejo Europeo. (2016). *Declaración UE-Turquía*. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- Diario Oficial de la Unión Europea. (2007). Sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección, relativo a la elaboración de estadísticas de trabajadores extranjeros. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://www.boe.es/doue/2007/199/L00023-00029.pdf>
- El Español. (2021). Irritación en Marruecos por la condena de la UE: Amenaza con romper los acuerdos de pesca. *El Español*. https://www.elespanol.com/mundo/africa/20210611/irritacion-marruecos-condena-ue-amenaza-romper-acuerdos/588191248_0.amp.html
- Euro barómetro. (2016a). Amplio apoyo de la ciudadanía a las prioridades políticas de la Comisión. *Euro barómetro*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_16_2665
- —. (2016b). La inmigración y el terrorismo siguen siendo considerados los problemas más importantes a los que se enfrenta la UE. *Euro barómetro*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_16_4493
- —. (2017). ¿Qué esperan los europeos de la UE? *Euro barómetro*. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/encuesta-eurobarometro-2017>
- —. (2018). Equidad, desigualdad y movilidad intergeneracional. *Euro barómetro*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2166>
- —. (2019). Post-election survey 2019. First results. *Euro barómetro*. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer/post-election-survey-2019-first-results>
- —. (2021). El optimismo sobre el futuro de la UE, en sus niveles más altos desde 2009. *Euro barómetro*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_4610
- Frontex. (2015). *Main Operations: La operación Poseidón*. <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece/>
- —. (2019). *Evaluation Report, Return Operations 1st Semester 2019*. https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Frontex_Evaluations_Reports/Return/2019/Return_Operations_First_Semester_2019.pdf

- —. (2021). *Main Operations: Operación en los Balcanes Occidentales*. <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operations-in-the-western-balkans/>
- —. (s/f). *Main Operations: La operación Indalo*. <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operations-minerva-indalo-spain-/>
- —. (s/f). *Main Operations: La operación Themis*. <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-themis-italy-/>
- Parlamento Europeo. (2007). *El Parlamento pide una política de inmigración coherente*. <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=im-pres&reference=20060922ipr10897&language=es>
- —. (2016). *Sobre la situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_ES.html
- —. (2017). *Reglamento de Sistema Entradas y Salidas*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-47-2017-INIT/es/pdf>
- —. (2019). *Parlamento Europeo 2014-2019*. <https://cde.ugr.es/index.php/union-europea/elecciones-europeas-2019/resultados-de-las-elecciones-europeas-de-2019>
- —. (2020). *El nuevo pacto migratorio provoca reacciones variadas entre los eurodiputados*. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200924sto87803/el-nuevo-pacto-migratorio-provoca-reacciones-variadas-entre-los-eurodiputados>
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2017). *Publicaciones oficiales de la Unión Europea. Respuesta de la Unión Europea a la Crisis de Refugiados; el enfoque de puntos críticos*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/483a9bfc-77f6-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-es/format-pdf/source-search>

Energía nuclear como energía verde: un análisis de la postura de la Comisión Europea

DOI: 10.32870/in.vi26.7244

Juan Carlos Conchas Ibarra

Resumen

La energía nuclear es una de las formas de generar energía más polémicas a causa del estigma que se ha gestado como consecuencia de los desastres ambientales en algunas centrales, como las de Chernobil y Fukushima. La Comisión Europea en 2020 publicó un informe técnico sobre el impacto ambiental de diferentes formas de generar energía para el abastecimiento; posteriormente, se catalogó la energía nuclear como energía verde, acto que no tardó en ser cuestionado con gran rechazo por algunos miembros de la Unión Europea. En este trabajo se analiza parte de la evidencia empírica presentada por dicho informe y la postura de algunos expertos y gobiernos, con el fin de brindarle al lector un panorama claro y simple de la conveniencia de utilizar la energía nuclear como alternativa a la insuficiencia en el abasto energético de las energías renovables existentes y cómo puede ello contribuir a la transición energética.

Palabras clave: energía nuclear, energía verde, ciclo de vida, impacto ambiental, transición energética.

NUCLEAR ENERGY AS GREEN ENERGY: AN ANALYSIS OF THE POSITION OF THE EUROPEAN COMMISSION

Abstract

Nuclear energy is one of the most controversial ways of generating energy due to the stigma that has developed as a result of environmental disasters in some plants such as Chernobyl and Fukushima. The European Commission in 2020 published a technical report on the environmental impact of different ways of generating energy for supply; subsequently, nuclear energy

Recibido: 17 de mayo 2022. Aceptado: 15 de julio 2022.

Received: 17 May, 2021. Accepted: 15 July, 2022.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2246-1831>

was classified as green energy, an act that was soon questioned with great rejection by some members of the European Union. This paper analyzes part of the empirical evidence presented by said report and the position of some experts and governments in order to provide the reader with a clear and simple overview of the convenience of using nuclear energy as an alternative to insufficient supply of existing renewable energies and how it can contribute to the energy transition.

Keywords: nuclear energy, green energy, life cycle, environmental impact, energy transition.

La energía nuclear ha sido objeto de múltiples debates en Europa, una parte de ello se debe al estigma generado producto de los conflictos armados que anteceden en la región y de acontecimientos en algunas centrales nucleares, con la de Chernobil como la más conocida y destacada.

El calentamiento global es una de las principales razones que preocupan a los científicos y que ha provocado incertidumbre sobre el futuro de la humanidad; eventualmente han sido cuestionados dichos científicos al momento de presentar evidencia empírica sobre las consecuencias del mismo y sobre qué alternativas se pueden llevar a cabo para ello; una de ellas, de las más criticadas, es volver a fomentar el uso de las plantas nucleares para la generación de energía con el fin de llenar el hueco de las fuentes de energía que resultan más costosas y con impactos ambientales más significativos. El uso de la energía nuclear se plantea como una alternativa temporal mientras los avances tecnológicos, producto de un sostenido desarrollo económico, encuentren nuevas formas menos contaminantes y sostenibles de abastecer el mercado energético sin tener que asumir costos que podrían representar una desaceleración en la economía debido al impacto directo en los sistemas de producción.

Con este artículo se pretende presentar un panorama general sobre las razones que llevaron a la Comisión Europea a catalogar la energía nuclear como energía verde, utilizando como principal foco de referencia la evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos”, del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”), el cual plasma un detallado análisis del impacto de diferentes fuentes de energía, señalando principalmente el de la energía nuclear.

Energía nuclear y energía verde

Según el ecologista británico James Lovelock (2004), creador de la teoría Gaia,¹ el mundo enfrenta un problema a contrarreloj que impide darle a los Estados el tiempo suficiente para poder hacer una transición energética con las alternativas de energía renovable que actualmente existen. Una de sus más conocidas declaraciones fue la que se publicó en el periódico inglés *The Independent*, donde defendía una postura a favor del uso de la energía nuclear como una alternativa para disminuir las emisiones de contaminantes que provocan el efecto invernadero y que es una de las principales causas del cambio climático (Gil, 2004).

La postura de Lovelock no tardó en hacer ruido en los medios de comunicación; al ser un ambientalista, causó mucha controversia en el entorno académico, incluso se llegó a pensar que algunos *Think Thank* como Green Cross International apoyaban su postura, el presidente de dicha organización tuvo que hacer una declaración para deslindarse de aquellos rumores; para ello, aprovechó el espacio que le dio el foro “Diálogos sobre energía y sostenibilidad”, celebrado en junio de 2004 en Barcelona, del cual se rescata la siguiente cita:

Durante los dos últimos días en Barcelona mis declaraciones sobre la energía, y en particular sobre la energía nuclear, han sido gravemente malinterpretadas e incorrectamente presentadas por los medios de comunicación. De hecho, la cita del Dr. Lovelock, el experto en medio ambiente británico, se me atribuyó erróneamente a mí. No respaldo su punto de vista de que el mundo debe adoptar la energía nuclear a causa del cambio climático; solamente lo presenté como un ejemplo de que la situación del cambio climático es tan grave que lleva a un experto en medio ambiente al extremo de sugerir algo así.

De este modo se comenzó a gestar un arduo debate sobre el uso de la energía nuclear como una alternativa para combatir el calentamiento global; sin embargo, el estigma sobre esta fuente de energía comenzó a tomar auge con el paso de los años como consecuencia de algunos

1. La hipótesis o teoría Gaia sostiene básicamente que el espacio dentro del cual se desarrolla la vida en la Tierra, funciona como un sistema complejo y en constante evolución, en el cual la interacción recíproca entre todos los organismos, de ellos con su medio ambiente (la atmósfera, el suelo, las rocas, los cuerpos de agua, entre otros).

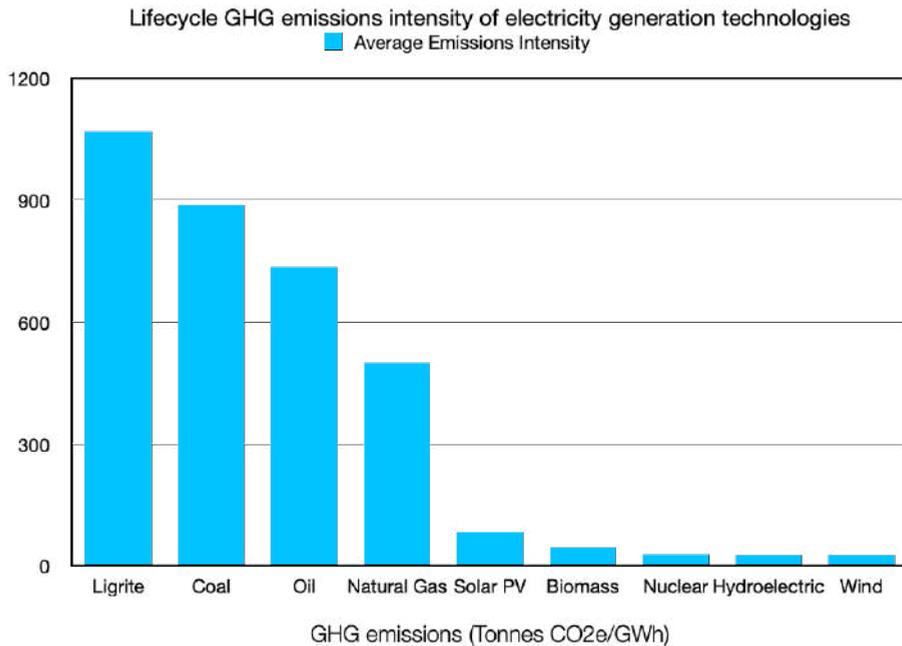
acontecimientos como el accidente nuclear en la central de Fukushima en 2011,² que llevó al Parlamento alemán a cerrar ocho de las 17 centrales nucleares que existían en ese momento y a plantearse como meta el cierre de todas sus centrales nucleares para el año 2022 (Carnal, 2014).

Análisis de la evidencia empírica

Para poder tener un panorama basado en la evidencia empírica, se han extraído gráficas de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos” del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”). En la gráfica 1 se muestra la emisión de gases de efecto invernadero a lo largo del ciclo de vida de las centrales; como se puede observar, la fuente de energía que tiene más toneladas de CO₂ por cada GWh es el lignito, con 1,069 t, después el carbón con 888 t, petróleo 735 t, el gas natural, 500 t, la solar fotovoltaica 85 t, la hidroeléctrica 26 t y la nuclear 28 t. Como se puede observar, la energía nuclear es de las fuentes de energía que menos CO₂ por cada GWh emite a la atmósfera a lo largo de todo el ciclo de vida de la central.

2. Accidente de Fukushima causado por el sismo y el tsunami de 11 de marzo de 2011, el cual es el segundo más grave de la historia de las plantas nucleares, después del accidente de Chernobil.

Gráfica 1



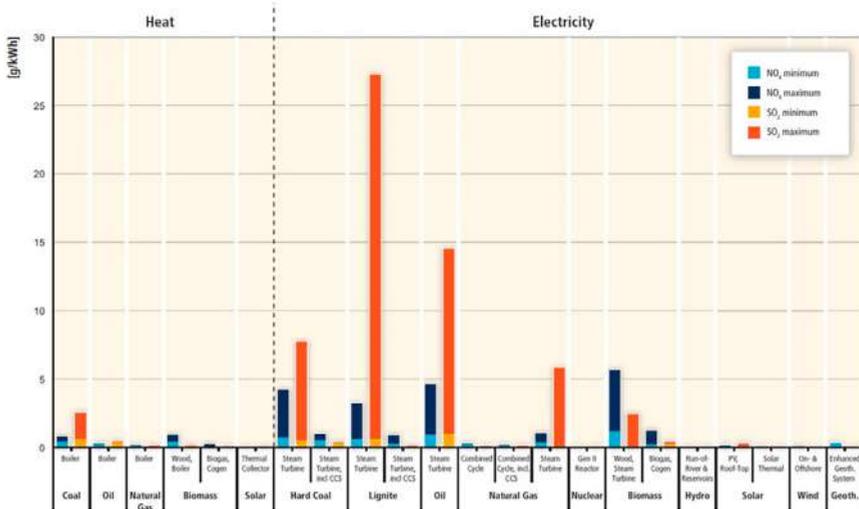
Elaboración propia con datos de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de "no causar daños significativos" del Reglamento (UE) 2020/852 ("Reglamento de taxonomía").

A pesar del análisis de la gráfica anterior, donde se observa el bajo nivel de CO₂ por GWh emitido a la atmósfera por parte de la energía nuclear, es necesario analizar otros datos para poder determinar con mayor exactitud si la Comisión Europea tiene suficientes argumentos para poder catalogar esta fuente de energía como energía verde; para ello, a continuación se analiza otro factor; las diferentes formas para generarla pueden afectar de manera directa el agua dulce y marina por medio de la contaminación química, térmica y radiactiva a través de la acidificación, eutrofización y ecotoxicidad, provocadas por las emisiones de óxidos de nitrógeno (NO_x) y dióxido de azufre (SO₂). En la gráfica 2 se puede analizar la comparación de las emisiones de NO_x y SO₂ por ciclo de vida de diferentes fuentes de energía, en ella se puede observar que la energía nuclear, junto con la eólica y la hidroeléctrica

tienen emisiones relativamente bajas frente a otras fuentes como la fósil e incluso aún más bajas que el gas natural, la biomasa y la solar fotovoltaica.

Gráfica 2

Figure 3.2-8. Cumulative lifecycle emissions of NO_x and SO₂ per unit of energy generated for current heat and electricity supply technologies⁵²

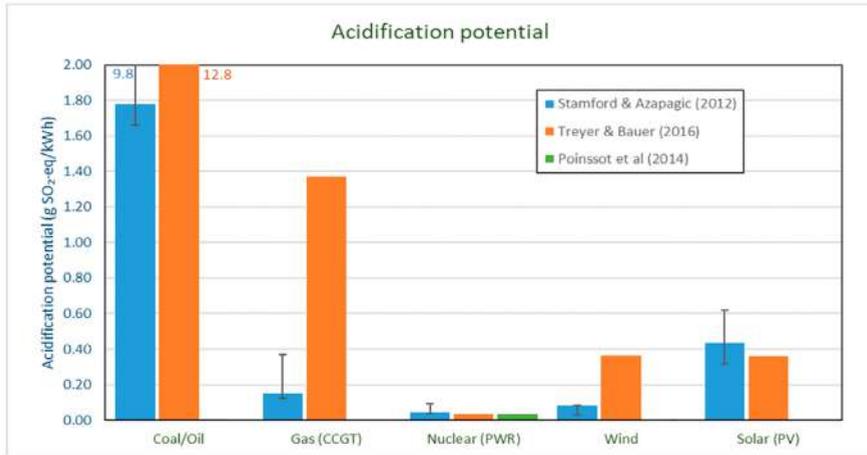


Fuente: gráfica extraída de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos” del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”).

Es de esperar que, debido a los datos observados en la gráfica anterior, los riesgos de acidificación por parte de la energía nuclear también sean menores que el resto de las fuentes de energía, también muy por debajo de la solar fotovoltaica, la eólica y el gas natural, como se muestra en la gráfica 3.

Gráfica 3

Figure 3.2-9. Acidification and Eutrophication potentials of electricity generation technologies

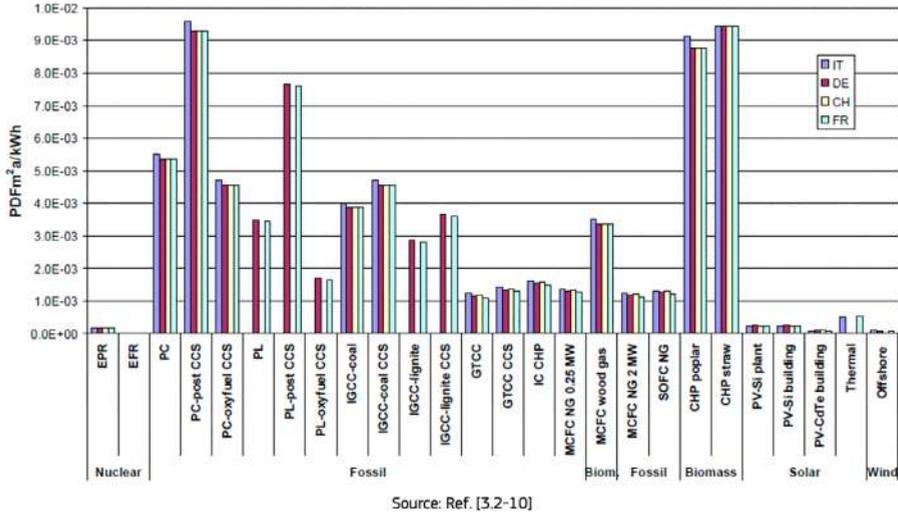


Fuente: gráfica extraída de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos” del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”).

Otra forma de medir el impacto ambiental por medio de la acidificación y eutrofización es por medio de la pérdida de la flora y la fauna, es decir, de especies debido a emisión de sustancias contaminantes; esto se puede proyectar en las especies perdidas en metros cuadrados de superficie terrestre por kWh de energía producida por cada fuente en el periodo de un año, como se muestra en la gráfica 4, donde una vez más se puede observar que la energía nuclear es una de las que mejores resultados arroja.

Gráfica 4

Figure 3.2-10. Results of the environmental impact indicator: Acidification and eutrophication³⁵



Fuente: gráfica extraída de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos” del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”).

La ecotoxicidad marina se refiere a los impactos de las sustancias tóxicas en este ecosistema. Este factor se puede expresar en gramos equivalentes de 1,4-diclorobenceno/kWh (g 1,4-DCB-eq/kWh). Stamford y Azapagic, así como Treyer y Bauer³ compararon la ecotoxicidad marina de cinco fuentes de energía (carbón, gas natural, nuclear, eólica y solar fotovoltaica); se observa que la nuclear es una de las que mejor se desempeña, como se puede apreciar en la gráfica 5.

3. Analistas del impacto en el ambiente de las diferentes formas de generación de energía a lo largo de todo su ciclo de vida.

Gráfica 5

Marine ecotoxicity



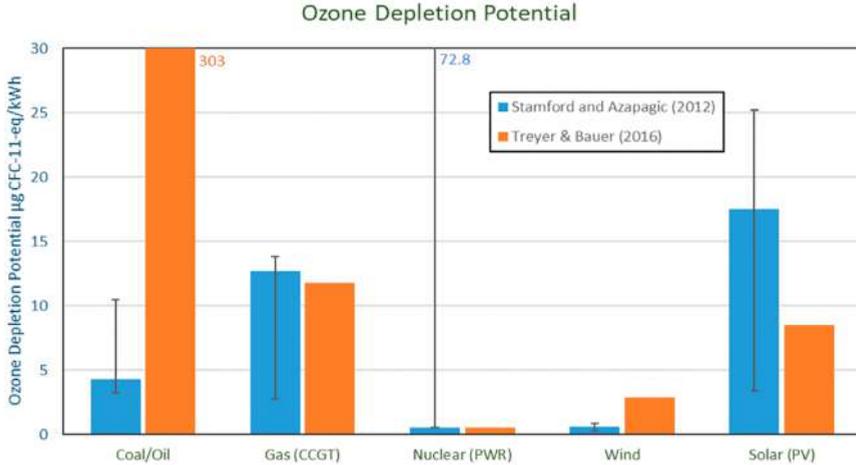
Fuente: gráfica extraída de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos” del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”).

Uno de los principales temas que hacen mayor eco mediático en referencia a la contaminación, es el agotamiento de la capa de ozono; por esa razón, el informe de la Comisión también analiza su potencial agotamiento y cómo las diferentes fuentes de energía contribuyen a ello; una de las razones es la emisión de compuestos de clorofluorocarbono e hidrocarburos clorados que se expresa en unidades de μg CFC-11 eq/kWh.⁴ La gráfica 6 muestra el potencial deterioro de la capa de ozono de diferentes fuentes de energía, siendo la nuclear la que menos contribuye a su agotamiento; se puede observar dentro de la misma que la solar fotovoltaica es una de las que mayores unidades de μg CFC-11 eq/kWh emite.

4. Metodología para el cálculo de la huella de carbono corporativa a nivel sectorial.

Gráfica 6

Figure 3.2-19. Ozone Depletion & Photochemical Oxidant Creation potentials of electricity technologies

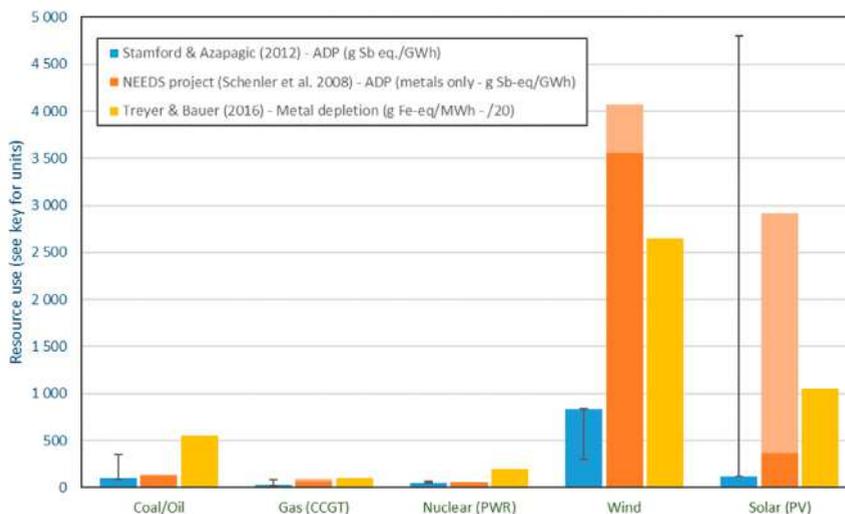


Fuente: gráfica extraída de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos” del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”).

El agotamiento abiótico es un indicador utilizado por la mayoría de los científicos y ambientalistas para medir los ciclos de vida por medio de los recursos naturales que son utilizados para la actividad humana, en ella se encuentra la creación de fuentes de energía que también puede ser medida. Es de suma importancia mencionar que esta forma de medición sólo contempla el uso de recursos no vivos como metales, minerales y la energía fósil; la escasez de estos recursos naturales se puede medir en kilogramos de antimonio (Sb) equivalentes, reflejando la escasez de los diferentes recursos en relación con el mineral de referencia (antimonio). Se puede afirmar que entre menor sea la demanda por la utilización de estos recursos, mayor es la sostenibilidad de dicha fuente de energía. En la gráfica 7 aparecen los datos de la utilización de estos recursos que contribuyen al agotamiento abiótico por parte de diversas fuentes de energía, es de gran relevancia señalar que la energía eólica y la solar fotovoltaica son las que mayor agotamiento abiótico ocasionan, mientras que el gas natural y la nuclear representan los mejores resultados, proyectándolas como las más sostenibles para contribuir a disminuir el uso de recursos no renovables.

Gráfica 7

Abiotic resource depletion



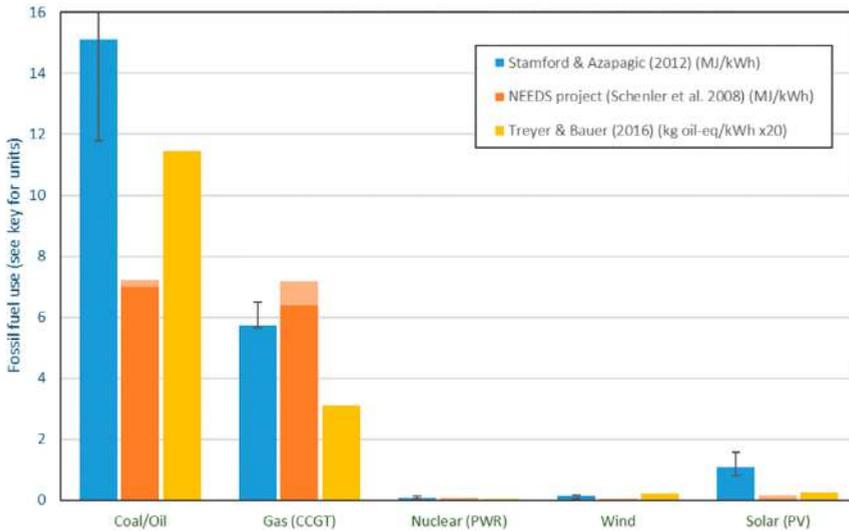
Fuente: gráfica extraída de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos” del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”).

El agotamiento de los combustibles fósiles es algo que preocupa a los países debido a que a pesar de contar con nuevas tecnologías que eventualmente han ido sustituyendo de forma parcial su uso, aún se depende en gran medida de este recurso para hacer frente al abasto de las necesidades humanas en la vida cotidiana; la generación de energía es una de las más importantes y de la que mayor uso requiere para algunas formas de hacerlo, se debe recordar que los recursos provenientes de fósiles son catalogados dentro de los que contribuyen al agotamiento abiótico. La gráfica 8 muestra la contribución al agotamiento de combustibles fósiles, siendo la energía nuclear la que menos contribuye al mismo; se puede observar que el gas natural, mismo al que se le ha apostado por parte de la mayoría de los países de la Unión Europea, es la segunda fuente de energía que más contribuye a dicho agotamiento, lo que podría poner en cuestión su sostenibilidad a mediano y largo plazos como alternativa complementaria a la insuficiencia

de abasto de la energía solar fotovoltaica y eólica en el suministro de energía.

Gráfica 8

Depletion of fossil fuels

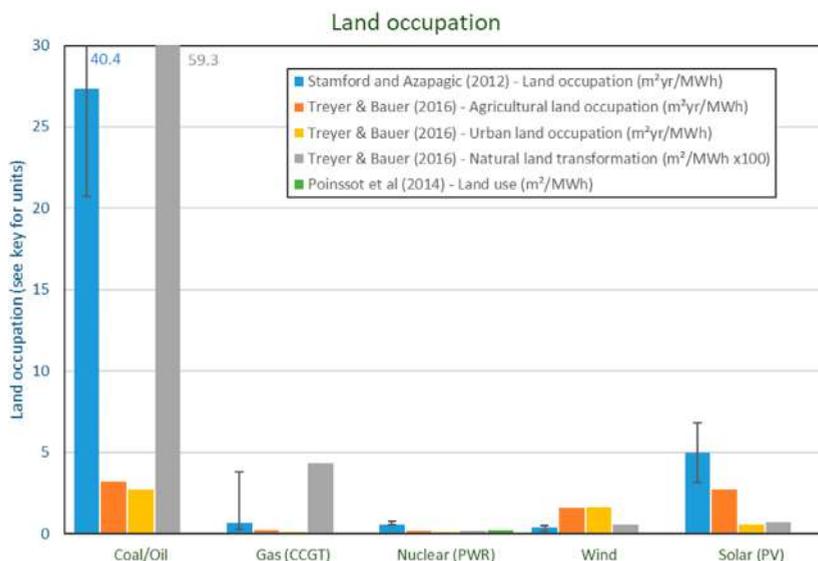


Fuente: gráfica extraída de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos” del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”).

Otro indicador importante para poder medir la sostenibilidad del uso de diferentes formas de generar energía, es la ocupación de la tierra durante su ciclo de vida; en la gráfica 9 se plasma con mejor claridad lo anterior; como se puede observar, el carbón tiene una ocupación significativamente mayor al resto de las fuentes de energía, seguido de la solar fotovoltaica, aunque según la evaluación de la Comisión, el 95% de la ocupación del suelo está relacionada con la producción de los materiales para fabricar los paneles solares y sólo el 5% de los sitios donde se fabrican, se asumió la ubicación de los paneles en los techos, por lo que no se consideró el uso del suelo por parte de las granjas solares, así que se espera que con mayor evidencia empírica la ocupación de esta fuente de energía sea más significativa. Le siguen la ocupación por la generación de energía eólica y el gas natural, con una representación

significativamente menor frente a la del carbón y a la solar; por último, se puede observar que la energía nuclear es la que menos ocupación de la tierra necesita para poder operar, debido a lo reducido de las plantas nucleares para poder funcionar a toda capacidad.

Gráfica 9



Fuente: gráfica extraída de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos” del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”).

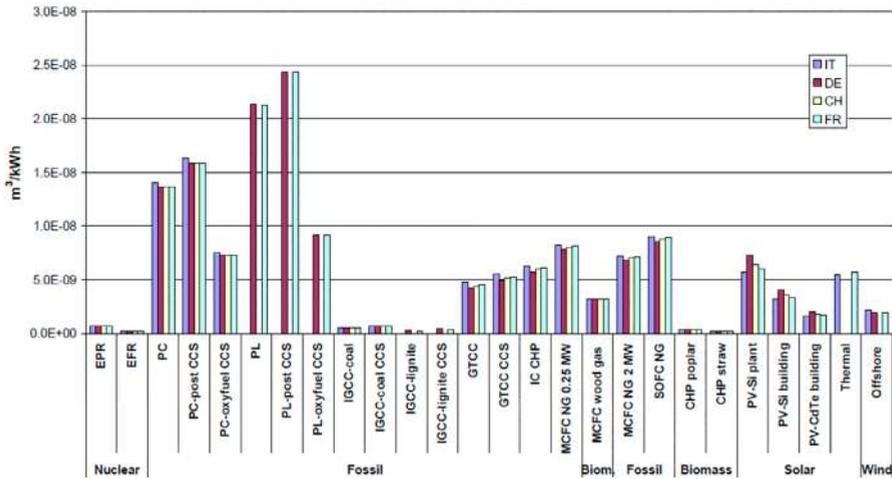
Los flujos de residuos son parte importante de la transición energética propuestos por la Unión Europea con el fin de alcanzar una economía circular en este ámbito, y para ello se contempla cuánto requieren las tecnologías energéticas para almacenarlos en contenedores especiales de desechos.

En la gráfica 10 se pueden observar los flujos de desechos químicos, se usan como indicador las unidades en metros cúbicos de residuos que requieren almacenamiento y posterior eliminación por cada unidad de kWh generada (m³/kWh), además es importante hacer mención de que no se provee información sobre el potencial daño humano o a especies que puede generar el confinamiento de estos desechos químicos. En la gráfica se puede apreciar que la energía nuclear

es la que menos desechos produce en cantidades significativamente pequeñas, se puede incluso comparar con las que necesitan algunas tecnologías de energías renovables.

Gráfica 10

Figure 3.2-16. Chemical waste volumes from different electricity generation technologies⁴³

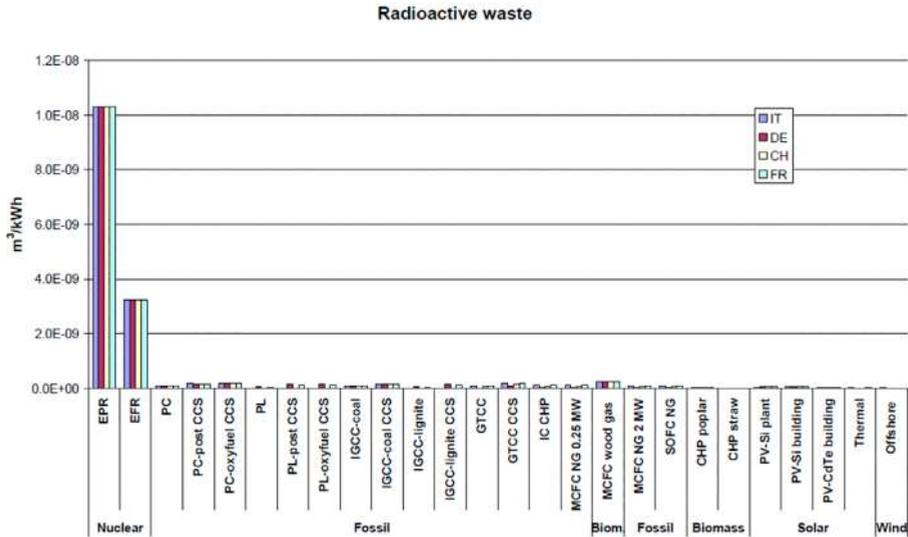


Fuente: gráfica extraída de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos” del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”).

Claramente es de esperarse que la fuente de energía que mayor cantidad de desechos radioactivos produce sea la nuclear, esto se debe a su naturaleza de núcleo de energía para su funcionamiento. Las cantidades de desechos radioactivos producidos por el reactor rápido europeo son significativamente menores que utiliza el reactor de agua a presión europeo, ya que el combustible se recicla para que no entren en el flujo de desechos. Si se habla de manera volumétrica, la cantidad de desechos radioactivos producidos por la energía nuclear operada sobre la base de PWR, es menor que la cantidad de desechos químicos que requieren almacenamiento/eliminación en un repositorio producido por fuentes de energía fósiles y comparable con la cantidad de residuos químicos de algunas tecnologías solares fotovoltaicas. En la gráfica 11 se puede observar esto con mejor claridad.

Gráfica 11

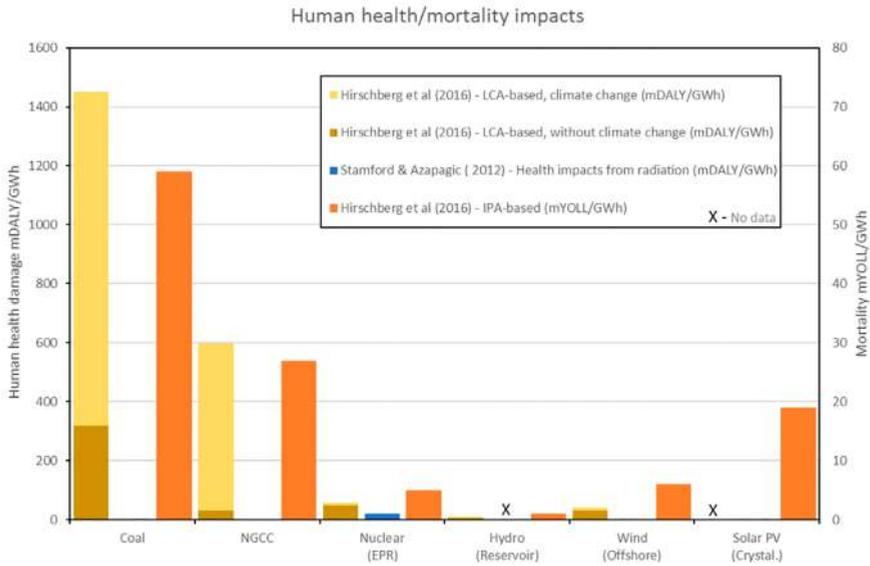
Figure 3.2-17. Radioactive waste volumes from different electricity generation technologies⁴⁴



Fuente: gráfica extraída de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos” del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”).

La gráfica 12 representa los impactos en la salud humana de diferentes formas de generación de energía con base en el análisis del impacto del ciclo de vida. El indicador resultante de este análisis se mide en unidades años de vida ajustados por discapacidad = años de vida perdidos + años vividos con una discapacidad por unidad de electricidad generada. Es importante mencionar a fin de procurar objetividad, que sólo está incluido el indicador de los daños por radiación ionizante en la energía nuclear, ya que es la única que los genera; aun así, es significativamente bajo, éste se muestra en la barra azul de la sección. En la figura también se muestran los datos de mortalidad calculados por Hirschberg para las mismas fuentes de energía, usando un *impact pathway approach* (IPA), basado en métodos desarrollados en el proyecto de investigación ExternE financiado con recursos de la Unión Europea.

Gráfica 12



Fuente: gráfica extraída de la Evaluación técnica de la energía nuclear con respecto a los criterios de “no causar daños significativos” del Reglamento (UE) 2020/852 (“Reglamento de taxonomía”).

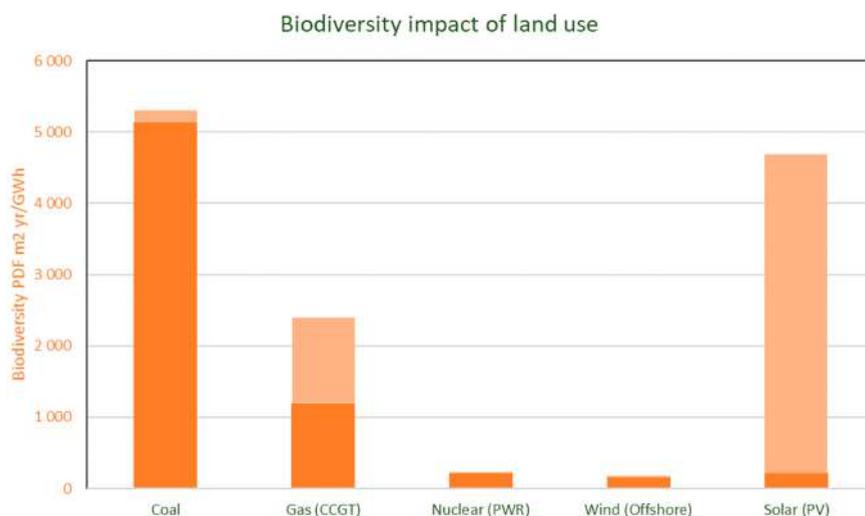
Otro de los factores importantes para poder clasificar una forma de generación de energía como energía verde, es el efecto en los ecosistemas terrestres; la pérdida de la biodiversidad es un problema que ya está cobrando factura desde hace décadas en los ecosistemas a causa de la actividad humana. En la gráficas anteriores ya se ha presentado evidencia empírica del daño que causan las diferentes fuentes de energía en el ecosistema referente al agua por medio de la acidificación, eutrofización y ecotoxicidad.

La gráfica 13 muestra el potencial de ecotoxicidad terrestre, que refiere al impacto en los organismos vivos no humanos del ecosistema como resultado de las emisiones del ciclo de vida de sustancias tóxicas al aire, el agua y el suelo. Similar al potencial de ecotoxicidad acuática, el indicador utilizado para categorizar el potencial de ecotoxicidad terrestre se mide por la masa equivalente de 1,4-diclorobenceno por unidad de electricidad generada. Sólo se utiliza un indicador que cuantifica la pérdida de especies debido a la liberación de emisiones

ecológicamente tóxicas. El indicador se expresa en términos de fracción de especies potencialmente desaparecidas en 1 m² de superficie terrestre durante un año por unidad de electricidad producida.

Como se puede observar, las fuentes de energía con un mayor impacto en la biodiversidad terrestre son las derivadas del carbón, el gas natural y la solar fotovoltaica, mientras que la eólica y la nuclear apenas tienen un impacto en este ramo, con un nivel significativamente menor que las primeras mencionadas.

Gráfica 13



Debate sobre la energía nuclear y la energía verde

Después de analizar los datos del reciente informe de la Comisión Europea, se puede afirmar que el impacto ambiental de la energía nuclear es mínimo e incluso en algunos indicadores está por debajo de las energías renovables preferidas, como la solar fotovoltaica y la eólica; también se puede observar cómo el gas natural que fue elegido como alternativa por la mayoría de los países de la Unión Europea para hacer frente al abasto energético, tiene un mayor impacto ecológico frente a la nuclear en casi todos los ámbitos analizados. Lo siguiente es analizar por qué a pesar de que existe toda esta evidencia,

los gobiernos y una gran parte de la sociedad civil aún rechazan su uso, y el posicionamiento de la Comisión de etiquetar la energía nuclear como energía verde.

La mayoría de los países europeos han decidido utilizar la energía proveniente del gas natural como complemento a la insuficiencia de las energías renovables como la eólica y la solar fotovoltaica para poder hacer frente al abasto energético, cuestión que explica parte de la dependencia de este recurso de países como Rusia, y en el caso español, que también depende de los suministros de Angola.

En 2020, Rusia exportó 6.6 mil millones de metros cúbicos diarios de gas, que representa un aproximado del 43% del suministro mundial; los países más dependientes del gas ruso son Letonia, República Checa, Macedonia del Norte, Bosnia y Herzegovina, y Moldavia, con 100% de dependencia, seguidos de Hungría con 95%, Eslovaquia con 85.45%, Bulgaria 75.23%, Finlandia 67.37%, Alemania 65.22%, Polonia 54.88%, Italia 43.25% y otros países que también dependen, pero en menor medida como Países Bajos con 26.33%, Francia 16.8%, España 10.43% y Portugal con 9.7% (RTVE, 2022). Este aspecto es importante debido a que la mayoría de los países de la Unión Europea dependen de otro país ajeno a ella para poder hacer frente a la transición energética con el uso del gas natural como alternativa a otras fuentes como la nuclear, factor que también ha ocasionado conflictos geopolíticos tras el inicio de la guerra en Ucrania a causa de la invasión rusa al país ex soviético.

Los principios liberales bajo los que se fundamentan parte de los cimientos de la Unión Europea han propiciado un acercamiento hacia diferentes Estados no miembros, con quienes tienen posturas muy distantes en diversas cuestiones, como Turquía con los derechos humanos, y Rusia con su integridad territorial. Estos acercamientos se han traducido en una interdependencia sostenida y eventualmente se ha incrementado con el comercio, tránsito de personas y obras de infraestructura subsidiadas por diferentes entes, tal es el caso de los gasoductos construidos y renovados para el abastecimiento de energía por todo el continente europeo.

Los problemas geopolíticos derivados de la dependencia del gas no son nuevos y tampoco una consecuencia del actual confrontamiento entre Rusia y Ucrania. El antecedente más importante fue la llamada doble "crisis del gas" que asoló Europa en el invierno de 2005, posteriormente la crisis suscitada entre finales del año 2008 e inicios de 2009

cuando el gas ruso dejó de fluir a través de Ucrania durante 13 días (Gullo, 2009). El gas natural se convirtió en una herramienta geopolítica desde antes de concebirse la Federación Rusa tal como se conoce hoy; durante las últimas décadas de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, muchos países direccionaron su política energética con base en criterios geopolíticos, el más sobresaliente fue el caso francés, quien comenzó con un programa ambicioso basándose en el “todo nuclear” de Valéry Giscard, hasta el triunfo del socialista François Mitterrand, quien detuvo esa hoja de ruta hasta replantearse nuevamente su programa para dirigir su política energética (García, 1981).

Francia ha apostado a la utilización de la energía nuclear como una alternativa no contaminante, tiene actualmente 54 reactores nucleares operando, uno en construcción y 14 sin operar; por ende, esta fuente representa el 70.58% del suministro de energía total del país (Foro Nuclear, 2020). No es de extrañar que sean los franceses quienes lideran el debate sobre replantearse el uso de la energía nuclear, junto con otras seis naciones: República Checa, Eslovenia, Hungría, Rumania, Eslovaquia y Polonia formaron en 2021 lo que se conoce como el grupo Visegrado, con el fin de enviar un comunicado conjunto a la Comisión Europea para que se apoyara más el uso la energía nuclear (Palata, 2022).

Este debate ha ocasionado que se estrechen aún más las relaciones entre algunos Estados miembros, tal es el caso de la República Checa con Francia; Tomas Petricek, ex ministro de Asuntos Exteriores y actual profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de Praga, afirma lo siguiente: “El debate sobre la nueva taxonomía de la UE ya demuestra que la energía nuclear puede ser uno de los temas principales de la cooperación de la República Checa con Francia”.

El presidente francés Macron también ha tenido acercamientos con su homólogo húngaro Orvan, con quien no tiene la mejor de las relaciones pues en diversas ocasiones se han lanzado acusaciones recíprocas sobre su forma de concebir el funcionamiento de las instituciones europeas y cómo se debe defender el Estado de derecho dentro de sus territorios; sin embargo, en cuanto se refiere a energía nuclear, ambos están plenamente de acuerdo en que se debe apostar a dar mayor apoyo a su uso y persuadir a la Unión Europea para incentivarlo, tema que se abordó en reunión de los dos ejecutivos en Budapest el 13 de diciembre de 2021.

Hungría tenía planeado la ampliación de su central nuclear en Pesk, la cual aporta aproximadamente 49.24% de la electricidad que consume el país (Foro Nuclear, 2020), para ello pidió un préstamo a Rusia por 10 mil millones de euros para la expansión de la planta (Palata, 2022).

Sin embargo, pese al consenso por parte de algunos países europeos por apostar a la energía nuclear, Alemania ha mostrado una actitud renuente frente a este posicionamiento; el pasado mes de febrero, la Comisión Europea aprobó una nueva taxonomía para etiquetar la energía nuclear como energía verde, decisión que no tardó en ser rechazada por la principal economía del continente. “Este ‘no’ es una señal política importante y lo que indica claramente es que la energía nuclear no es sostenible y, por lo tanto, no debería formar parte de la taxonomía”, frase recogida de un comunicado de los ministerios alemanes de Medio Ambiente y de Economía. La decisión de la Comisión aún no es definitiva, pues puede ser revertida si 20 de los 27 miembros la rechazan, además de existir otros medios alternos como el Parlamento Europeo, que a petición de una iniciativa donde voten al menos 353 eurodiputados a favor, se puede rechazar este posicionamiento (Climática, 2022).

El debate por el uso de la energía nuclear se ha intensificado debido a dos cuestiones en particular: el continuo aumento de los precios del gas natural y la guerra en Ucrania, producto de la invasión rusa quien, además, es el principal país exportador de gas al resto de Europa, aspecto geopolítico que ha puesto en jaque y en estupor a los gobiernos de la región y que ha sido motivo de reclamos en los debates de los mismos parámetros dentro de los países miembros de la Unión Europea.

Estos debates no son nuevos; desde lo ocurrido en Fukushima en 2011 y aún con secuelas de lo ocurrido en Chernobil, algunos países han decidido utilizar como alternativa el uso del gas natural como fuente de energía para sustituir el uso del carbón y de la energía nuclear; por esa razón, como se mencionó anteriormente, la dependencia del gas ruso comenzó a tomar gran relevancia en las decisiones sobre cómo llevar a cabo la transición energética, a tal punto que se decidió llevar a cabo una obra de infraestructura sin precedentes, el llamado

gasoducto Nord Stream 2⁵ para facilitar y optimizar el flujo de gas natural de Rusia a Alemania, obra que ha sido paralizada por el Gobierno alemán a causa de la guerra en Ucrania.

El gas natural, al compararlo con el carbón y el petróleo, es la fuente que menor gases de efecto invernadero produce; sin embargo, éste está formado principalmente por metano, con una representación porcentual de este componente de aproximadamente un 97%, un gas de efecto invernadero con 80 veces la capacidad de ser más potente que el dióxido de carbono. Otra de las cuestiones son los recursos que se utilizan para su extracción, ésta puede ser bajo tierra o bajo el mar cuando se hacen exploraciones más profundas; ergo, necesita de mayor tecnología para extraerlo, como la fractura hidráulica (*fracking*), que ha demostrado tener efectos devastadores en el medio ambiente (Ferraz, 2022).

Otro aspecto importante que puede explicar parte de la postura alemana ante la nueva taxonomía de la Comisión Europea, son los tipos de almacenamiento de los residuos radioactivos, la tecnología actual permite tres formas de hacerlo: almacenes en las centrales ubicados dentro de las mismas centrales nucleares (almacenes temporales individualizados), el almacenamiento definitivo, y el almacenamiento geológico profundo, este último aún está en proceso de construirse el primero en su tipo y los expertos estiman que estará listo en uno o dos años. La capacidad de reciclaje de esta forma de energía es muy baja, con sólo el 30% de capacidad (Ferraz, 2022), algo que se pretende cambiar y en lo que China está intentando ser pionero con sus centrales nucleares de cuarta generación, que prometen tener mayor capacidad de reciclaje, aunque aún no se conozca con exactitud qué tan próxima está esa posibilidad.

Si bien los franceses han liderado el debate para persuadir a la comunidad europea de volver a confiar y apostar en la energía nuclear, lo cierto es que su visión tiene inconsistencias serias que son de mucha relevancia; desde diciembre de 2021, dos reactores nucleares han suspendido su actividad al detectarse que en las tuberías del circuito de refrigeración había corrosión, se trata de las centrales de Chozz y Civaux. El paro de operaciones de estas centrales nucleares ha

5. Nord Stream 2 es el nombre con que se conoce un gasoducto que conectará Rusia con Alemania y Europa Central y del Este a lo largo de 1,200 kilómetros por el mar Báltico.

provocado que se reestructure el esquema de suministro de energía para no enfrentar un déficit energético, lo que conlleva a tener que apostar más a otras fuentes de energía, como lo está haciendo Alemania con el gas (Valladares, 2022).

Cabe mencionar que si bien estas centrales han dejado de operar debido a cuestiones de mantenimiento, aún siguen en óptimas funciones 56 plantas nucleares, y si han dejado de funcionar las dos ya mencionadas, tiene que ver con protocolos de seguridad y con las directivas del consejo de la Euratom del 13 de diciembre de 2013,⁶ que refleja las estrictas normas de seguridad colectivas en Europa referentes al tema del manejo de la energía nuclear.

La principal razón por la que Francia está tan empeñada en que se gane el debate sobre la generación de la energía nuclear, puede resumirse en dos razones: la primera es la alta dependencia energética de esta fuente, responsable del 70% del suministro de electricidad en el país, y la segunda es el elevado financiamiento requerido para poder generarla. Es importante mencionar que la construcción de las plantas nucleares es sumamente costosa y conlleva mucho tiempo para su construcción y puesta en operación. Piotr Naimski, jefe de Seguridad de Suministro Energético de Polonia, afirmó lo siguiente: “Es imposible en estos días construir un plan de energía nuclear sin el apoyo del Estado”, lo que puede dar una idea sobre la incapacidad de la iniciativa privada de costear la construcción de nuevas centrales nucleares, por lo que se busca la colaboración público-privada para hacerlo, teniendo como principal fuente de financiamiento el erario público.

Según el informe sobre los “Parámetros de rendimiento y costos específicos de la tecnología” de 2014, el tiempo de construcción de un reactor nuclear es de 10-19 años, considerando todo lo necesario desde la construcción de la misma planta, hasta obtener las licencias y permisos para ponerla en marcha, así como la conectividad para transportar la energía a sus diferentes destinos, mientras que la energía eólica o solar fotovoltaica requieren sólo de meses a un par de años para su

6. Directiva 2013/59/Euratom del Consejo, de 5 de diciembre de 2013, por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes, y se derogan las Directivas 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom y 2003/122/Euratom.

construcción (Bruckner, 2014). El largo periodo de construcción hace que los rendimientos sobre la inversión por parte de la iniciativa privada sean poco atractivos, ya que se requiere de décadas para ser reflejados, es por eso que la política energética en lo que refiere a energía nuclear depende casi en su totalidad de los gobiernos en la mayoría de los países, pues sin el financiamiento de los mismos se vuelve poco factible el poder seguir incentivando su uso. Francia ha anunciado que tiene intención de nacionalizar la industria energética, esta declaración de intenciones fue hecha por la primera ministra Élisabeth Borne en su comparecencia en la Asamblea Nacional, donde mencionó la intención de adquirir el 100% de las acciones de la empresa Électricité de France, de la que el Gobierno francés es dueño del 84% de las mismas (World Energy Trade, 2022).

Las acciones del Gobierno francés no sólo tienen consideraciones económicas y de financiamiento, también están impulsadas en gran parte por cuestiones geopolíticas a causa de la alta dependencia energética de Rusia y de la crisis de abastecimiento derivados de la guerra en Ucrania; los consecuentes cortes en el suministro de gas hacia Europa son vistos como una contramedida del Kremlin frente a las sanciones impuestas por parte de la UE y de los países alineados. Sin embargo, Gazprom dijo en un comunicado el pasado 02 de septiembre de 2022, que los cortes de suministro se debían a una fuga de petróleo en la planta de compresión en Portovaya y que hasta no solucionar el problema técnico, no se restablecerá el suministro (Pavlova, 2022).

El corte en el suministro de gas no es el único problema ni símbolo de provocación hacia Occidente por parte del Gobierno ruso; se estima que Gazprom lleva desde julio quemando grandes cantidades de gas natural en su planta de Portovaya, cerca de la frontera con Finlandia; aproximadamente 9,000 toneladas de CO₂ son expulsadas diariamente, gas que según la empresa de investigación noruega Rystad Energy, sería el que normalmente se suministraría a Europa (DW, 2022).

Lo anterior pudo haber sido una de las razones por las que la Comisión ha insistido aún más en buscar otras fuentes de energía con el fin de reducir la dependencia de Rusia y deslindarse de esa herramienta geopolítica por parte de su vecino del este, quien ahora está utilizando los cortes de suministros para ejercer presión y como contra-respuesta a todas las sanciones económicas.

Conclusiones

Como se ha señalado en este artículo, la evidencia muestra que el impacto ambiental de la energía nuclear es sumamente bajo respecto a las fuentes tradicionales como el carbón o los procesos derivados de combustibles fósiles, lo cual se proyectó de manera clara y precisa para facilitar al lector la comprensión de los datos obtenidos del informe de la Comisión Europea, mismo que se usó como principal argumento para fundamentar sus nuevos lineamientos de taxonomía y poder catalogar a la energía nuclear como energía verde.

A pesar de observar sólidas evidencias que demuestran un bajo impacto ambiental por parte de esta fuente de energía, el consenso sobre este tema entre los Estados miembros aún se ve lejos de alcanzar, el debate sigue siendo estéril y como se señaló, Alemania sigue firme en su posición de decir “no” al eventual aumento del uso de la energía nuclear para hacer frente al abasto energético.

Todo indica que la mayoría de los países europeos seguirán apostando por el uso del gas natural como alternativa para llenar el hueco que deja la insuficiencia de las energías renovables como la solar fotovoltaica y la eólica en el abasto de energía para la transición energética. Incluso, aún con diferencias significativas respecto al tema, países como República Checa han preferido mantener su buena relación con la principal economía en el continente: “Tenemos un interés común vital con Alemania en sustituir el carbón por el gas [...] Nos gustaría especialmente ampliar la cooperación en el campo del hidrógeno”, dijo el ministro de Asuntos Europeos de la República Checa, Mikulas Bek, haciendo referencia a que a pesar de apostar al igual que Francia en la energía nuclear, también consideran el seguir utilizando el gas natural como alternativa complementaria.

Aún queda mucho camino por recorrer en la transición energética; sin embargo, como se señaló al principio del trabajo, algunos expertos, como Lovelock, ven como una lucha contra reloj este tema, pues no se cuenta con el tiempo suficiente que permita atenerse a los eventuales avances tecnológicos que nos lleven a nuevas formas renovables y sustentables de generar energía.

La crisis en Ucrania, derivada de la invasión rusa, ha intensificado este debate debido a la dependencia del gas natural importado desde Rusia, por lo que incluso países como Suecia y Finlandia han decidido

seguir esa hoja de ruta que apuesta por la energía nuclear, con la creación de nuevas centrales nucleares.

El desarrollo de nueva tecnología para poder optimizar y aumentar el reciclaje del material utilizado en el ciclo de vida de las centrales nucleares cada vez está más próximo. China, con sus centrales de cuarta generación, va a la cabeza, además con el nuevo centro de almacenamiento geológico profundo de desechos se puede tener un mejor manejo de los residuos, aunque no se debe perder la altura de mira debido a que aún no se conocen las implicaciones ecológicas que implique su manejo y desecho.

El uso de la energía nuclear, pese su bajo impacto ambiental, debe ser usado de forma temporal para combatir el cambio climático, ya que ha generado estragos en los ecosistemas desde hace décadas; el escatimar en el uso de los recursos necesarios para disminuir este fenómeno sobre el planeta traerá consecuencias irreversibles, por esa razón este tipo de debates debe seguir dándose en todas las esferas de la sociedad, tratando de primar en la esfera gubernamental, ya que en ésta se encuentran los principales tomadores de decisiones vinculados con la política energética.

Las generaciones del presente tenemos la responsabilidad de dejar un mundo donde el uso de los recursos para las siguientes siga siendo factible y sostenible para su supervivencia, para ello es necesario el constante cuestionamiento y la revisión de la evidencia científica que pueda librar del estigma debates como éste. La objetividad también es un elemento necesario para poder tomar las mejores decisiones en este rubro, no se debe caer en el fanatismo de pensar que la energía nuclear es la solución a la transición energética como única e indiscutible ganadora, ni tampoco caer en la ingenuidad de pensar que no es necesaria para llevarla a cabo, aunque se proponga que su uso sea temporal.

El calentamiento global, así como la pérdida de especies en los ecosistemas ya han comenzado a pasar factura, la mayor parte del problema se debe a los estragos ocasionados por la actividad humana y por esa razón este tema debe permear en todos los ámbitos de la vida para actuar en consecuencia antes de que haya más daños irreversibles.

Referencias bibliográficas

- Bruckner, T. (2014). *Technology-specific Cost and Performance Parameters, annex III*. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_annex-iii.pdf
- Carnal, A. (2014). La energía nuclear en Europa después de Fukushima. *Análisis GESI*, núm. 33. <https://www.ugr.es/~gesi/analisis/33-2014.pdf>
- Castiñeiras, D. F. (2022, 27 de abril). Nuclear y gas: Fuentes de energía “verde”... según Europa. *Climática*. <https://www.climatica.lamarea.com/especial-energia-nuclear-gas/>
- Deutsche, Welle (www.dw.com). (2022b, abril 4). Nord Stream 2. *DW*, 04 de abril. dw.com. <https://www.dw.com/es/nord-stream-2/t-46283405>
- European Commission. (2013). directiva 2013/59/Euratom del Consejo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/pdf/?uri=celex:32013l0059&from=es>
- —. (2020). Technical assessment of nuclear energy with respect to the ‘do no significant harm’ criteria of Regulation (EU) 2020/852 (‘Taxonomy Regulation’). https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210329-jrc-report-nuclear-energy-assessment_en.pdf
- Ferrando, M. G. (1981). El debate público sobre el uso de la energía nuclear. *Reis*, núm. 16, pp. 57-90. https://www.jstor.org/stable/pdf/40182967.pdf?refreqid=excelsior%3A55022b73527655338c323b49365734f5&ab_segments=&origin=
- Gil Pérez, Vilches D. (2004). ¿Es la energía nuclear la solución al cambio climático? *Editorial Caderno Brasileiro de Ensino de Física*, 21(2): 141-144. <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/52358/067952.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gullo, D., y Tuñón, J. (2009). El gas ruso y la seguridad energética europea: Interdependencia tras las crisis con Georgia y Ucrania. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, pp. 177-199. https://www.jstor.org/stable/pdf/40586509.pdf?refreqid=excelsior%3A3af5f5b1cb97f541f7c6761fa5a8c37e&ab_segments=&origin=&acceptTC=1
- Morones Ibarra, J. R. (2012). El accidente nuclear de Fukushima. *Ingenierías*, 15(56): 38-47. <http://eprints.uanl.mx/id/eprint/10497>
- Palata, Lubos. (2022, 21 de enero). *Deutsche Welle*. ¿Regresa la energía nuclear en Europa? dw.com. <https://www.dw.com/es/regresa-la-energ%C3%ADa-nuclear-a-europa/a-60520235>
- Pavlova. (2022, septiembre 02). Rusia detiene la exportación de gas a Europa a través del gasoducto Nord Stream hasta nuevo aviso. *CNN Español*.

- <https://cnnespanol.cnn.com/2022/09/02/rusia-exportacion-gas-europa-trax/>
- RTVE. (2022, 27 de abril). La dependencia del gas ruso de Europa y España. RTVE. <https://www.rtve.es/noticias/20220427/dependencia-gas-ruso-europa-espana/2297085.shtml>
- Santos, I. E. M. (2015, junio 16). *Significación epistémica de la hipótesis Gaia para los proyectos de educación ambiental*. https://www.researchgate.net/profile/Isidro-Mendez-Santos/publication/332158299_Significacion_epistematica_de_la_hipotesis_Gaia_para_los_proyectos_de_educacion_ambiental_Epistemic_significance_of_the_Gaia_hypothesis_for_environmental_education_projects/links/5ca3c90c92851c8e64aebb23/Significacion-epistematica-de-la-hipotesis-Gaia-para-los-proyectos-de-educacion-ambiental-Epistemic-significance-of-the-Gaia-hypothesis-for-environmental-education-projects.pdf
- Sanz, E. V. F. Y. (2022, 3 de enero). Energía nuclear: Esperanzas vanas sobre un debate estéril. *Climática*. <https://www.climatica.lamarea.com/energia-nuclear-esperanzas-vanas-debate-esteril/>
- World Energy Trade. (2022, julio 08). Francia nacionaliza la eléctrica EDF para ayudarla a combatir la crisis energética europea. *World Energy Trade*. <https://www.worldenergytrade.com/politica/europa/francia-edf-tesis-energetica-europea>

La gestión de la cooperación internacional para la subsistencia de los campos de refugiados saharauis en Tinduf, Argelia (1975-2022)

DOI: 10.32870/in.vi26.7252

Yair Candelario Hernández Peña
Itzel Pamela Pérez Gómez
Kenia María Ramírez Meda

Resumen

Desde 1975 el pueblo saharauí ha vivido en el exilio a causa de un conflicto regional entre Marruecos y el Frente Polisario (apoyado por Argelia) por el control del territorio del Sahara Occidental. Estas personas habitan, en calidad de refugiados, los campamentos de Tinduf en Argelia. Algunos organismos internacionales y la sociedad civil organizada movilizan recursos (técnicos, económicos, humanos) para gestionar la crisis humanitaria que se vive en los asentamientos.

Este artículo tiene como objetivo exponer el papel de la cooperación internacional en la gestión de los campos de refugiados en Tinduf, Argelia, desde el inicio del éxodo (1975-1976) hasta el año 2022. Responde a la interrogante: ¿qué papel tiene y ha tenido la cooperación internacional en la gestión de los campos de refugiados saharauis en Argelia?

Se destaca el papel de España como principal proveedor y que la cooperación (técnica) internacional a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) tiene un papel central en la subsistencia de dichos campamentos, ya que los proveen de infraestructura. Es menester seguir analizando los esfuerzos de cooperación internacional al desarrollo que apoyan a los campos de refugiados saharauis, misma que ha transitado de ser asistencial, a ser una cooperación cada vez más sostenible. Es decir, cooperación que se enfoca en dar herramientas para que el campamento sea autosuficiente.

Recibido: 24 de mayo 2022. Aceptado: 07 de junio 2022.

Received: 24 May, 2021. Accepted: 07 June, 2021.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6301-3058>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9007-8279>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8813-4422>

Palabras clave: cooperación internacional, campos de refugiados saharauis, gestión.

THE MANAGEMENT OF INTERNATIONAL COOPERATION FOR THE SUBSISTENCE OF THE SAHARAWI REFUGEE CAMPS IN TINDUF, ALGERIA (1975-2021)

Abstract

Since 1975 the Saharawi people have lived in exile due to a regional conflict between Morocco and the Polisario Front (supported by Algeria) for the control of Western Sahara. These people live as refugees in the Tinduf camps in Algeria. Some international organizations and organized civil society mobilize resources (technical, economic, human) to manage the humanitarian crisis experienced in those camps.

This article aims to expose the role of international cooperation in the refugee camps administration located in Tinduf, Algeria. The time scope of analysis is from the beginning of the exodus (1975-1976) until 2022. It answers the question: what role does international cooperation have and has had in the Algerian refugee camps management?

It is highlighted the role of Spain as primary provider and that international (technical) cooperation through Official Development Assistance (ODA) has a central role in the subsistence of these camps since they provide them with infrastructure. It is necessary to continue analyzing the efforts of international development cooperation that support the Saharawi refugee camps, which has gone from being assistance, to being an increasingly sustainable cooperation. That is, cooperation that focuses on providing tools for the camp to be self-sufficient.

Keywords: international cooperation, Saharawi refugee camps, management.

Introducción

La población saharauí estimada que vive en el exilio a causa de la invasión mauritana y marroquí de 1975 oscila en la actualidad en 173,600 refugiados.⁴ La gran mayoría vive en los campos de refugiados de

4. No se sabe el número exacto de población refugiada; asimismo, la cifra utilizada por organismos internacionales para planificar la ayuda humanitaria hacia los refugiados es de 90,000 personas (Acaps, 2022).

Tinduf, Argelia,⁵ y representa uno de los fenómenos de desplazamiento forzado⁶ más largos de la historia contemporánea (47 años hasta 2022).

Lo cual ha ocasionado, por ejemplo, que varias generaciones de personas refugiadas saharauis no conozcan su territorio y dependan de la cooperación y ayuda internacional (Acnur, 2020; Acaps, 2022). Esto ha congregado a la comunidad internacional, entre ésta al Estado de Argelia, a los organismos internacionales y a la sociedad civil organizada a movilizar recursos (técnicos, económicos, humanos) para gestionar la crisis humanitaria que se vive en los asentamientos de refugiados debido al territorio árido no propicio para cultivo ni pastoreo.

Por lo tanto, este artículo tiene como finalidad analizar el papel de la cooperación internacional en la gestión de los campos de refugiados en Argelia, para generar conocimiento desde y para el campo de las relaciones internacionales, a partir del inicio del éxodo (1975-1976) hasta el 2022. La pregunta central de la que parte este estudio de caso es: ¿qué papel tiene y ha tenido la cooperación internacional en la gestión de los campos de refugiados saharauis en Argelia? La metodología empleada para el artículo fue la investigación documental, ya que se revisaron fuentes de información secundarias, mismas que permitieron generar conocimiento sobre el tópico central que aquí se revisa.

En el primer apartado se abordan los antecedentes en torno a las causas del desplazamiento y asentamiento de los saharauis en Argelia, después se comparten algunos conceptos relacionados con la cooperación internacional para comprender el tema central, enseguida se documentan los principales esfuerzos de cooperación hacia los asentamientos saharauis, y finalmente se exponen algunas reflexiones generales a manera de balance sobre el tópico.

5. Mateo (2020) menciona que en los campos de refugiados viven aproximadamente unas 170,000 personas.

6. De acuerdo con el Banco Mundial, el desplazamiento forzado “se refiere a la situación de las personas que dejan sus hogares o huyen debido a los conflictos, la violencia, las persecuciones y las violaciones de los derechos humanos”.

Antecedentes del desplazamiento saharauí a los campos de refugiados⁷

La crisis de los refugiados saharauís inició con la ocupación de su territorio —Sahara Occidental— situado en el norte de África o en la región conocida como Magreb (mezcla étnica entre lo árabe y lo bereber) por Marruecos y Mauritania en 1975, cuando la España⁸ franquista, haciendo caso omiso de los compromisos con el pueblo saharauí ante Naciones Unidas, quien en 1963 incluyó al territorio como autónomo, entregó el territorio en el marco de los acuerdos tripartitas de Madrid, donde se “cedía” la administración del Sahara Occidental a Marruecos y Mauritania (Sidi, 2010; Petrich, s/f; Ruiz, 2014; Mateo, 2016).

Marruecos obtuvo los dos tercios del norte del área y, en consecuencia, el control sobre los fosfatos; Mauritania obtuvo el tercio restante en la zona sur. Anterior a este reparto, al inicio de los años setenta surgió un movimiento insurgente, el Frente Polisario (Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro)⁹ con el objetivo de garantizar la independencia del territorio recién liberado por España (Jensen, 2013). Al dejar España el territorio repartido entre Marruecos y Mauritania, el conflicto no se hizo esperar.

En 1975 el pueblo saharauí se adhirió al Frente Polisario y con ello se proclamó la unidad nacional (Mateo, 2016). En 1976, el Frente Polisario declaró un gobierno en el exilio de lo que llamó República Árabe Democrática del Sahara (RADS, un gobierno reconocido por más de 80 países) y continuó haciendo frente mediante enfrentamientos armados contra Mauritania y Marruecos, quienes iban avanzando en su ocupación del Sahara Occidental.

Derivado de los enfrentamientos, según Mateo (2016: 51): “El pueblo saharauí huyó hacia Argelia [...]”. Es decir, a partir del inicio de

-
7. De acuerdo con la Convención de 1951, el término refugiado aplica para toda persona “*Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él*”.
 8. País colonizador a través de protectorado del territorio desde 1884 y luego le entrega la clasificación de provincia en 1958 (Ruiz, 2014).
 9. La fecha de creación del Frente Polisario data de 1973.

las hostilidades entre las partes en el conflicto hasta la actualidad, ya van más de 42 años que la población saharauí se asienta en la región de Tinduf, territorio al sur de Argelia, frontera con el Sahara Occidental y Marruecos (Mathieu y Sahran, 2020).

Mauritania se retiró del combate y del Sahara Occidental, llegando a un acuerdo de paz (Acuerdo de Argel) con el Frente Polisario en 1979, fue entonces cuando Marruecos se anexó la parte de Mauritania en el Sahara Occidental (Mateo, 2016; Maghraoui, 2003). Argelia por su parte ha apoyado al Frente Polisario desde el inicio de las hostilidades, dejándolos tener base en su frontera con Marruecos, cuestión que ha sido tomada por Marruecos como una agresión, lo cual ha deteriorado las relaciones diplomáticas entre ambos países. Argelia tiene interés en desarrollar y mantener la presencia del Polisario, ya que, con su existencia, balancearía la presencia de Marruecos en la región (Maghraoui, 2003).

Es por ello que desde la declaración de la RADS se ha dedicado a hacer una campaña diplomática de reconocimiento en el continente. Esto llevó a que en 1982 la Organización para la Unidad Africana (OUA), posteriormente la Unión Africana reconociera a la RADS como integrante (en 1984), ocasionando que Marruecos abandonara la Unión. De esta forma, actualmente el conflicto del Sahara Occidental se encuentra protagonizado por el Frente Polisario (con apoyo de Argelia) y Marruecos, respaldado por Francia (desde el inicio de las hostilidades para enfrentar a Argelia, ante quien había perdido la guerra de descolonización) y, desde diciembre de 2020, por Estados Unidos (quienes reconocieron la soberanía marroquí del territorio saharauí a cambio del reconocimiento marroquí del Estado de Israel). Este apoyo de dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas mantiene el *statu quo* en la región (Mateo, 2016).

Las hostilidades y enfrentamientos en el territorio saharauí continuaron hasta 1991, ya que en ese año se logró un acuerdo entre las partes en disputa, auspiciado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se creó la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO), quien tuvo como mandato la supervisión del cese al fuego y convocar a un referéndum, misión que hasta hoy no se ha logrado.

En la actualidad el Sahara Occidental sigue sin ser un territorio independiente, esto a pesar de que el 21 de noviembre de 1979 la ONU

a través de la resolución 34/37 reconoció el derecho inalienable a la autodeterminación e independencia; además, 80% del territorio está controlado por el ejército marroquí, frente a 20% controlado por el Frente Polisario (Mathieu y Sahran, 2020).

Desde 1976 se observa el éxodo de la población saharauí asentada en el territorio ocupado históricamente por España, Mauritania y posteriormente por Marruecos, principalmente hacia Argelia. Las personas refugiadas contabilizadas hasta la fecha por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR por sus siglas en inglés) ascienden aproximadamente a 173,600. Ocasionando con ello que formen una minoría en Argelia, y enfrentados a pasar inseguridad alimentaria y, por ende, a depender de la ayuda humanitaria (Trasasmontes, 2011).

Cabe mencionar que, entre noviembre y diciembre de 2020, derivado de los nuevos enfrentamientos entre fuerzas militares marroquíes y el Frente Polisario en la frontera entre Marruecos y los territorios liberados del Sahara Occidental, han llegado a los campamentos de refugiados un estimado de 4,700 nuevos refugiados (Acaps, 2022).

Además, recientemente el Gobierno español, el 18 de marzo de 2022, a través de Pedro Sánchez (primer ministro) está de acuerdo con el reino de Marruecos sobre la autonomía del Sahara Occidental, coincidiendo con el Plan que Marruecos propuso desde 2007 como solución al problema. La propuesta busca incorporar a Marruecos el Sahara Occidental como una región autónoma. Con este suceso de índole internacional, se vislumbra una nueva etapa de las relaciones bilaterales entre España y Marruecos (*La Información*, 2022; León, 2022).

Esta situación y propuesta no es de agrado para el Frente Polisario, quien acusa a España de ceder a la presión y el chantaje de Marruecos, además de que con ello se afrenta la legitimidad internacional y los derechos legítimos del pueblo saharauí, con ello la autoridad del pueblo saharauí en el exilio rompe toda posibilidad de diálogo con España (*La Información*, 2022).

Asimismo, el Gobierno de Argelia rompió en marzo de 2022 relaciones diplomáticas con España, con quien además tiene un Acuerdo de Amistad y Cooperación, así como comercio internacional, principalmente de gas, mismo que hasta el momento (febrero de 2023) se mantienen congelados (*Europa Press*, 2023; León, 2022).

Contextualización y condiciones de la población saharauí en Tinduf

Tinduf es una región argelina donde se ubican varios campamentos de refugiados con nombres de ciudades del Sahara Occidental, Éstas son: Bojador, Dajla, El Aaiún, Auserd y Smara (el campo de refugiados más poblado), Rabuni (primer campo de refugiados instalado desde 1975 y actual capital político-administrativa), producto del desplazamiento forzado de la población saharauí desde el inicio de los enfrentamientos en 1975 (ACNUR, 2020; Oxfam, 2015; Mateo, 2016; Mathieu y Sahran, 2020).

Dicha región se encuentra en una geografía compleja debido a las condiciones climáticas que no permiten el florecimiento de la agricultura y muy poco la actividad productiva. No sólo esto, sino que el espacio concedido por Argelia al pueblo saharauí para asentarse es un espacio “desprovisto de toda historia y además lejos de las poblaciones argelinas”, aunado a que no interfiere en la forma de organización y previsión de seguridad y supervivencia, la cual está a cargo del Frente Polisario (Caratini, 2000: 432). Es decir, que Argelia renuncia a la gestión de los campos de refugiados ubicados en los límites de sus fronteras estatales (Mathieu y Sahran, 2020).

Mapa 1

Ubicación de los campos de refugiados saharauis en Tindouf, Argelia



Fuente: diagrama tomado de Oxfam (2015: 6).

En el informe técnico de 2015: *40 años de exilio: Los refugiados saharauis, ¿abandonados por la comunidad internacional?*, de Oxfam, reporta que

[...] la situación humanitaria dentro de los campamentos es precaria y los sentimientos de enfado y frustración, sobre todo entre las personas jóvenes,¹⁰ va en aumento ante la inacción de la comunidad internacional. En este sentido, el hecho de que la región saharo-saheliana se vea amenazada por la inseguridad, la circulación de armas y los conflictos que la rodean acentúa la necesidad de que la comunidad internacional deba cumplir con sus compromisos (Oxfam, 2015: 5).

10. Cabe mencionar que la juventud, desilusionada por sus representantes — Frente Polisario —, se ha politizado y conforma cada vez más el movimiento de oposición (Omet, 2008).

Mateo (2016: 115) esta situación la caracteriza como “crisis prolongada y permanente dependencia de la ayuda humanitaria”.

Como los campamentos de personas refugiadas se localizan en el desierto del sudoeste de Argelia, el agua es un recurso escaso que contribuye a que los problemas se potencien, pues es un recurso indispensable para la vida diaria de las personas. Las y los saharauis que han nacido y crecido en el refugio, se enfrentan a un panorama de disminución de la cooperación internacional.

Respecto a los problemas y retos socioeconómicos que enfrentan los campos de refugiados, algunos especialistas, entre ellos: Beristain y Lozano (2002: 28-36), Mathieu y Sahran (2020) y Acaps (2022) identifican una serie de problemas del desarrollo relacionados con los campos de refugiados:

El equipamiento, mismo que ha disminuido derivado de la disminución de recursos al ACNUR. Se reportaba la necesidad de mantas para las familias, se requiere renovar cocinas y sus utensilios. En materia de transporte se requiere reparar los vehículos disponibles para distribuir víveres, camiones para transportar gas, ambulancias, camiones cisterna, piezas de recambio, neumáticos y baterías.

Educación. Siempre se requiere estar reparando los centros educativos, renovación de materiales pedagógicos. Asimismo, si bien en el nivel educativo de primaria tienen una tasa de analfabetismo muy baja, no así sucede con el nivel secundaria.

Alimentación y nutrición. Entre los principales problemas relacionados con la nutrición están la anemia y la desnutrición. Asimismo, 30% de los refugiados sufren de inseguridad alimentaria, frente a un 58% de población que corre el riesgo de sufrirla. Para 2018, 94% de la población refugiada dependía de la ayuda humanitaria.

Salud. Siguen persistiendo problemas de salud mental, atención a la salud de personas de la tercera edad, baja cobertura de salud materna, entre otras cuestiones; 50% de los niños y niñas y mujeres padecen anemia.

El agua corriente y agua potable. A pesar de contar con pozos gestionados por el ACNUR, se identifican algunos riesgos asociados al agua, en particular la calidad de ésta, la oxidación de los tanques, entre otros.

Los propios dirigentes del Frente Polisario han reconocido que los campamentos y en general el pueblo saharauí en el exilio tiene necesidades, entre éstas, “malas casas” (Mateo, 2016).

Otro de los temas centrales en materia de seguridad que preocupan a la comunidad internacional relacionado con los campos de refugiados, es la asociación del Frente Polisario con el tráfico de drogas, armas y personas (Boukhars, 2012).

También, a partir de la entrada de remesas por parte de los saharauíes en el exilio se ha ocasionado desigualdad y situaciones injustas al interior de los campos de refugiados, sobre todo ante la incapacidad de la autoridad del pueblo saharauí; a decir de Gómez (2010: 41): “la administración saharauí es incapaz de hacer circular el dinero entrante y de ayudar a las familias menos favorecidas, lo que genera la aparición de desigualdades y de situaciones injustas entre los propios refugiados”.

Apuntes conceptuales para el entendimiento de la cooperación internacional

Para el entendimiento de la cooperación internacional en favor del manejo de los efectos de la crisis humanitaria que vive la población saharauí en los campos de refugiados, es conveniente precisar algunas definiciones relacionadas con cooperación internacional, entendida Ésta como

[...] un instrumento complementario de promoción al desarrollo socioeconómico, ambiental y humano de los países en vías de desarrollo, a partir de un conjunto de actuaciones de carácter internacional, orientadas a buscar soluciones a los problemas tendentes a lograr mayores niveles de bienestar para los países (Prado, 2008: 138).

Por su parte, Keohane y Nye (1989) refieren que la cooperación es la coordinación de políticas y se produce cuando los actores “adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros” (p. 311). Esa coordinación de políticas es cooperar, es decir, conjuntar esfuerzos, objetivos, intereses, entendiendo que en la gestión de la cooperación se involucran una multiplicidad de actores (incluido el Estado)

que coordinan esfuerzos para hacer frente a situaciones adversas al desarrollo; en este sentido

[...] la cooperación internacional al desarrollo comprende el conjunto de actuaciones realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del sur de modo que sea más equilibrado en relación con el norte y resulte sostenible (Ayala, 2012: 13).

Las acciones llevadas a cabo por los Estados, para este trabajo, se comprenden dentro del marco teórico del liberalismo. Esta teoría tiene diferentes derivaciones, entre las que destacan el internacionalismo liberal, el idealismo y el institucionalismo liberal. El primero se rastrea en el liberalismo político y económico desarrollado en el siglo XIX durante el periodo de la Ilustración. Su premisa máxima indica que el ser humano es innatamente bueno, racional, pero con capacidad de entender las reglas que gobiernan la naturaleza y la sociedad, y al entenderla tiene capacidad de mejorar su condición de vida desarrollando instituciones (Mingst, 2001). Uno de sus primeros exponentes fue Immanuel Kant, quien comentaba que la anarquía internacional podría ser superada mediante la acción colectiva (pensada como una federación de Estados soberanos) (Kant, 1991). Kant ya auguraba la cooperación entre Estados como un método alternativo para la solución de conflictos.

Por su parte, el idealismo también busca otras formas de acercamiento entre países, diferentes a la guerra. Woodrow Wilson hizo aportaciones a esta teoría mediante la promulgación de 14 puntos después de la Primera Guerra Mundial. Estos puntos reflejan su concepción de la realidad internacional. Para Wilson, la paz podría ser alcanzada mediante la creación de una organización internacional que regulara la anarquía mundial y se enfocara en garantizar la paz y seguridad internacional. Con esto se hacía una analogía del funcionamiento mundial con el del funcionamiento de un Estado (Sunagami, 1989), lo cual daba al control institucional y a los procesos democráticos un papel esencial para las relaciones pacíficas entre Estados.

Robert Keohane y Joseph Nye (1989) son considerados exponentes de la corriente liberal y dan la base para entender el institucionalismo liberal. Ellos introducen el concepto de “interdependencia compleja”, la cual plantea que todos los Estados están relacionados unos con otros y que existen más variables dentro del sistema internacional que

muestran esas conexiones transnacionales. Bástese observar, dicen Keohane y Nye, las relaciones comerciales, intercambios culturales, educativos, creados y facilitados por las organizaciones internacionales (Keohane y Nye, 1989). Así, le dan su trasfondo al institucionalismo liberal, a saber, que son las instituciones internacionales¹¹ como las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, las empresas transnacionales, asociaciones, entre otras, las que limitan y condicionan las acciones de un Estado. Juan Pablo Prado Lallande (2014) es uno de los mayores exponentes del liberalismo institucional aplicado al contexto de la cooperación internacional. Este autor parte de la idea de que las instituciones internacionales tienen por objetivo asegurar la cooperación entre actores internacionales a lo largo del tiempo (Prado, 2014: 251).

En la práctica, la gestión de la cooperación internacional se da a través de diferentes modalidades, que a su vez tienen diferente origen y destino e involucran un número de actores (públicos, privados y/o mixtos) (Prado, 2016). Dentro de esta estructura del sistema de cooperación se encuentran la ayuda alimentaria, la ayuda humanitaria y de emergencia. La ayuda alimentaria se da en forma de ayuda oficial al desarrollo, que es una forma de cooperación concesionada por los países del norte global que por lo general integran el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por otro lado, la ayuda alimentaria, la ayuda humanitaria, y de emergencia pueden provenir de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para los Alimentos, o de otro país del sur global como China, por ejemplo.

Dos conceptos clave para el entendimiento de la cooperación internacional en los campos de refugiados saharauis son: el de ayuda humanitaria y de emergencia y el de ayuda alimentaria. Se entiende por el primero como la respuesta de apoyo de la sociedad internacional ante crisis humanitarias y emergencias, tales como los desastres naturales, las epidemias, plagas, o conflictos armados; ejemplo de

11. De acuerdo con Keohane, las instituciones internacionales son “el conjunto de reglas (formales e informales) persistentes e interconectadas que prescriben roles de comportamiento, constriñen actividades y moldean expectativas” (Keohane y Nye, 1989: 3). Dichas instituciones fomentan, promueven y aumentan los lazos de cooperación entre países para atender necesidades en común.

estos son: los terremotos, sequías, inundaciones, huracanes, desplazamientos forzados, etc. La ayuda de urgencia se focaliza en grupos de población que sufren los efectos de los fenómenos antes mencionados. Respecto al segundo concepto, ayuda humanitaria, es cuando la sociedad afectada recibe socorro inmediato para revertir el daño ocasionado por los fenómenos y para satisfacer las necesidades inmediatas y básicas; entre el socorro que se presta, están: atención a heridos y enfermos, abastecimiento de agua y alimentos, saneamiento básico, albergue y cobijo, búsqueda de reunificación familiar, y de ayuda y protección (Ayala, 2012).

Por su parte, el concepto de ayuda alimentaria se refiere a

[...] la donación directa de alimentos o el acceso a líneas de crédito concesional, o bien, ayuda no reembolsable para la adquisición de productos alimenticios, a menudo ante situaciones de desabastecimiento alimentario, en países en desarrollo o ante situaciones de emergencia (*op. cit.*).

Finalmente, la canalización de los esfuerzos de cooperación entre los actores se concretiza a través de programas, planes y proyectos (siendo los instrumentos más utilizados en el mundo de la cooperación). Mediante ellos se busca que la transmisión de recursos sea coherente, eficiente y efectiva en atender los problemas del desarrollo. En el caso de los campos de refugiados se pueden ubicar proyectos de cooperación, los cuales se definen como un “conjunto de actividades integrales, cuyos propósitos están articulados a las metas y a los objetivos definidos en los planes y programas que lo anteceden” (Prado, 2008: 142).

A continuación se revisarán algunos esfuerzos de cooperación llevados a cabo por diferentes actores del sistema de cooperación internacional para el caso que nos ocupa, los campos de refugiados saharauis ubicados en Tinduf, Argelia.

Principales esfuerzos de cooperación internacional en los campos de refugiados saharauis en Argelia

Grande y Ruiz (2013) identifican que la cooperación internacional para la gestión de los campamentos de refugiados en Tinduf se ha dado en tres etapas: la primera se identifica desde el origen de los campamentos

en 1976 hasta 1986 con la ayuda de Cuba¹² y Argelia; la siguiente fase se acompaña con la intervención de organizaciones internacionales como las agencias de Naciones Unidas — el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) —; y una tercera fase se relaciona con el aumento de la participación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), de países de Europa como Italia y España.

En la revisión de literatura especializada se han identificado algunos actores de la cooperación internacional que mantienen su solidaridad y apoyo a los campos de refugiados, entre ellos: el PMA de las Naciones Unidas distribuye de manera mensual alimentos a la población refugiada desde 1986. La distribución de los alimentos se hace a través de 100 puntos de distribución de paquetes con productos básicos (harina de trigo, cebada, azúcar, legumbres, arroz, guisantes, levadura y aceite) relacionada con la dieta de los saharauis. Además, el programa apoya a la población en uso de tecnología hidropónica para que cultiven el forraje para el ganado. En la actualidad administra sus operaciones desde Rabuni (Fernández, 2018; Mathieu y Sahran, 2020).

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados es otra agencia de la ONU que gestiona los campamentos, tiene un edificio instalado en el campo de refugiados Rabuni; aunado a agencias bilaterales de cooperación internacional como la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) a través de su Oficina de Acción Humanitaria, ésta, a decir de Grande y Ruiz (2013): “ha considerado a la población saharauí dentro de sus prioridades geográficas en sus planes directores de cooperación” (p. 199). Cabe mencionar que la AECID es uno de los grandes donantes a los campos de refugiados (Langa, 2014), canaliza la cooperación a través de las agencias de Naciones Unidas, de manera directa y con su contraparte, la Oficina Técnica de Cooperación de Argelia con sede en Tinduf.

12. El involucramiento de Cuba en África en los años setenta viene de la identificación de los intereses cubanos en los recién independizados países africanos. En el contexto de Guerra Fría, muchos de estos nuevos países querían la recuperación y control de sus propios recursos frente al imperialismo europeo. De ahí que hubieran apostado por el modelo soviético para la construcción de sus nuevos Estados. Es así como Cuba, buscando exportar la revolución, ha intervenido en África mediante apoyo militar y humanitario (Grabendorff, 1980).

El caso español es muy interesante, ya que si bien son causa y respuesta al problema de los refugiados, pues por un lado como ya sabemos son la razón de la disputa de los territorios ocupados por parte de Marruecos, y por otra, son de los principales cooperantes con el pueblo saharauí viviendo en el refugio en los campos de refugiados, ello a pesar de que la población española desde 2012 tiene restringido viajar a los campamentos por cuestiones de seguridad, lo que limita la participación de organizaciones humanitarias en la zona (AECID, 2021).

Hasta 2021, la AECID tenía su estrategia de acción humanitaria 2020-2021 para la población refugiada saharauí con cuatro objetivos estratégicos: 1) contribuir a la cobertura de las necesidades de la población saharauí en los sectores de seguridad alimentaria y nutrición, y salud; 2) impulsar y apoyar actuaciones de protección a personas en situación de mayor vulnerabilidad con necesidades específicas; 3) promover y fomentar la coordinación de la ayuda en los campamentos con las comunidades autónomas (CCAA) y las entidades locales (EELL) y otros actores, y 4) visibilizar y hacer incidencia sobre la crisis saharauí en Naciones Unidas y la Unión Europea. Para 2021, la AECID había canalizado 7'498,888 euros (AECID, 2021).

Aunado a la cooperación del Gobierno central español, las regiones a través de sus gobiernos autónomos participan en la gestión de la cooperación (descentralizada), claro ejemplo es que en 2020 canalizaron 1.9 millones de euros con la finalidad de proporcionar asistencia humanitaria crítica a los refugiados saharauis en Tinduf durante los momentos álgidos vividos por la pandemia de covid-19 (AECID, 2020).

Asimismo, la sociedad civil organizada a través de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo tuvieron y tienen gran presencia en los campos de refugiados, se pueden identificar ONGD de varios países, entre ellas organizaciones españolas como

Cruz Roja Española; Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad; Médicos del Mundo; Institutos de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco; Solidaridad Internacional de Andalucía; Amigos del Pueblo Saharaui de Extremadura; Comisiones Médicas; Asociación de Técnicas y Trabajadores sin Fronteras y Fundación Mundubat (Grande y Ruiz, 2013; 202; Trasmontes, 2011).

De Francia, *Triangle Génération Humanitaire* y *Enfants Réfugiés du Monde*; de Argelia, Asociación de Mujeres Argelinas para el Desarrollo, Cruz

Roja Argelina, *SOS Femmes en Détresse y Recontre et Developpment*; de Grecia, Médicos del Mundo de Grecia; de Bélgica, Oxfam Bélgica; de Suecia, EMAUS; de Alemania, Médicos Internacionales (Trasasmontes, 2011; Langa 2014). Las ONGD en general proveen diferentes apoyos en infraestructura y servicios sociales en educación, salud, población y salud reproductiva, abastecimiento y depuración de agua, gobierno y sociedad civil, sectores productivos, entre otros.

En su tesis doctoral, Mateo (2016) documenta acciones de comunicación para denunciar las violaciones a los derechos humanos del pueblo saharauí en los territorios ocupados por Marruecos sobre el Sahara Occidental realizadas con apoyo de la cooperación internacional; para ello y con la cooperación internacional, entre estas actividades se localiza el proyecto “ARTifariti”, el cual a partir de 2011 se realiza en los campamentos de refugiados en Tinduf (Argelia) para posicionar este espacio como territorio de resistencia y de lucha pacífica por la libertad, este proyecto es producto de la cooperación entre el Ministerio de Cultura de la RASD y la Asociación de Amigos del Pueblo Saharaui, de Sevilla.

En materia educativa, muchos jóvenes en edad de estudiar la secundaria lo hacen en el extranjero, con apoyo de países “amigos”: España, Cuba, Argelia, Libia (durante el gobierno de Gadafi).

La gestión de los campos de refugiados saharauís se realiza de manera multiactor, dentro de los actores se localizan instituciones del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

Tabla 1
**Actores de la cooperación internacional que gestionan
los campos de refugiados saharauis en Argelia**

Asunto de gestión	Actores
Coordinación general de la gestión	ONG, agencias del sistema de Naciones Unidas e instituciones saharauis del Frente Polisario.
Salud	ACNUR, UNICEF, Médicos del Mundo, Médicos del Mundo Cataluña, Médico Internacional, Generación Triángulo Humanitario, Ojos del Mundo, e instituciones saharauis destinadas a la salud pública.
Agricultura	PMA, Oxfam, África 70, Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (italiano), instituciones saharauis.
Agua, Higiene y Asentamientos	ACNUR, Solidaridad Internacional de Andalucía, Generación Humanitaria Triángulo, Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos, Movimiento por la Paz, Cruz Roja Española, e instituciones saharauis.
Medio de subsistencia, juventud y deporte	Comité Internacional de la Cruz Roja, Consejo Danés de Refugiados, Generación Humanitaria Triángulo, Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos, Info´com, e instituciones saharauis.
Educación	UNICEF, ACNUR, Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos, AFAD, Mundubat, Info´com, e instituciones saharauis.
Protección e inclusión	ACNUR, Comité Internacional de la Cruz Roja, Generación Humanitaria Triángulo, Handicap International, e instituciones saharauis.
Seguridad alimentaria, logística y coordinación	Programa Mundial de Alimentos, Oxfam, Asociación de Técnicos y Trabajadores Sin Fronteras, Cruz Roja Española, Cruz Roja Argeliana, Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos, Movimiento por la Paz, e instituciones saharauis.
Concientización y defensa	Oxfam, Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos, e instituciones saharauis.
Construcción	ACNUR, Oxfam, Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos, Generación Humanitaria Triángulo, Cruz Roja Española, e instituciones saharauis.

Fuente: elaboración propia con datos de Mathieu y Sahran (2020: 15 y 16).

Si bien durante más de cuatro décadas el pueblo saharauí ha recibido cooperación internacional al desarrollo en diferentes tipos de modalidades y provenientes de multiplicidad de actores, una de las iniciativas

de cooperación que llama la atención es el programa Vacaciones en Paz,¹³ mismo que consiste en que

[...] durante los meses de verano, menores saharauis residen con familias españolas, pues en estos meses la vida en los campamentos se hace muy difícil debido a las temperaturas tan extremas que se alcanzan. Más de 9,000 niños entre 8 y 12 años se desplazan anualmente desde los campamentos a otros países, de los que más de 90% va a España (Grande y Ruiz, 2013: 205; Mathieu y Sahran, 2020).

Además, dicho programa trae consigo flujos económicos, ya que por cada niño o niña saharauí participe del programa, las familias españolas de acogida proporcionan una media de 600 euros por participante, esto es parte de lo que Gómez (2010) conceptualiza como economía del refugio.

Aunque los resultados que acarrearán no son del todo positivos, puesto que

Cuanto más niños de una familia tengan edad de formar parte del programa, más posibilidades existen de recibir cantidades de dinero copiosas. Estas dinámicas generan, sin embargo, efectos adversos, ya que fomentan la formación de diferencias sociales (no todas las familias tienen uno o varios niños que puedan ir a España), así como la dependencia hacia una ayuda económica externa, que es por definición efímera (Gómez, 2010: 41).

Como se puede leer en el párrafo anterior, la cooperación internacional y la ayuda humanitaria hacia los campamentos de refugiados saharauis en el Tinduf es crucial para apoyar la sobrevivencia de éstos (Quesada *et al.*, 2018). Cabe mencionar que los campamentos son administrados por el propio pueblo saharauí a través de su Gobierno en exilio como República Árabe Saharaui Democrática (RASD).

Reflexiones finales

Para el pueblo saharauí asentado en los campamentos del árido e inhóspito Tinduf, la cooperación internacional, sea ésta cooperación

13. Programa de colaboración entre la Unión de Jóvenes Saharauis y los Amigos del Pueblo Saharaui de España, creado desde 1988.

técnica, ayuda humanitaria, ayuda de emergencia, cooperación descentralizada o cualquiera que sea su modalidad y/o multiplicidad de actores involucrados, tiene un papel central en la subsistencia de dichos campamentos, por lo menos al dotar de infraestructuras, servicios y necesidades básicas. En 2015 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas alertaba que la seguridad alimentaria de los campos de refugiados estaba en “peligro”, ya que faltaban recursos económicos para la compra de alimentos básicos para la población, tan sólo se había cubierto la mitad del año, esto a pesar de los dos millones de euros que aporta España al PMA, más la cooperación de la Comisión Europea, Italia, Suiza y Estados Unidos (principales donantes). El PMA aporta 52% del valor calórico del pueblo saharauí (*El País*, 2015).

Resulta interesante el protagonismo de la cooperación oficial española, para quien cooperar con los campamentos de refugiados en Tinduf es una cuestión central y permanente; dicho protagonismo no se tomó en la descolonización de los territorios ocupados del Sahara Occidental, la cual quedó inconclusa y fue heredada a la comunidad internacional. Además, recientemente tanto el Gobierno de Argelia como el Frente Polisario rompieron diálogo y relaciones internacionales, lo cual puede afectar la ayuda humanitaria canalizada a los campos; indicios de ello, es que no hubo estrategia humanitaria para la población refugiada saharauí, la última se localiza hasta 2021.

Asimismo, al menos en el recuento del involucramiento de la sociedad civil mediante las ONG de desarrollo indican que hay un interés no oficial de apoyar a paliar los problemas del desarrollo que se presentan en los campos de refugiados.

Sumado a lo anterior, a decir de Gómez (2010):

La cooperación ha influido más allá de los proyectos, lleva consigo conocimientos, relaciones personales y carga cultural, que se produce en ambas direcciones entre donantes y receptores. Los cooperantes e investigadores, que se llevan vivencias, ideas y pensamientos tienen un papel fundamental. La cooperación no sólo permite la alimentación del cuerpo y cubre sus necesidades básicas, sino que también satisface el espíritu (p. 40).

También los campamentos de refugiados, a diferencia de otros alrededor del mundo, son gestionados por la administración de la RASD en el exilio, lo cual lo hace único; sin embargo, ello no quiere decir que no tenga áreas de oportunidad; por ejemplo, en materia de derechos

humanos existe una falta de rendición de cuentas por parte del Frente Polisario, lo cual parece irónico, ante una nación que lucha por sus derechos humanos (Amnistía Internacional, 2021).

Cabe mencionar que existe una observación de la Unión Europea sobre los recursos provenientes de dicho organismo internacional sobre la forma de manejar la ayuda humanitaria destinada a los campos de refugiados de Tinduf y administrados por el Frente Polisario, se le cuestiona la utilización de recursos de 2003-2005 utilizados para adquirir equipo militar, con ello también quedan al descubierto los malos manejos de la cooperación, lo cual es grave y abona a la disminución de los flujos de la ayuda (Parlamento Europeo, 2020).

Aunado a lo anterior, el informe de OLAF (Oficina Europea de Lucha Antifraude, por su nombre en español) publicado en 2015 (redactado entre 2003-2007) señala que Argelia ha desviado gran parte de la cooperación vía ayuda oficial al desarrollo destinada a los campos de refugiados, en detrimento del pueblo saharauí. Un claro ejemplo de ello es el cambio de medicamentos y alimentos de “calidad” reemplazados por otros de menor calidad desde el puerto de Orán, Argelia, por “estafadores” que revendieron dicha ayuda en especie (Keenan, 2015).

Es importante tener en cuenta las relaciones internacionales actuales entre las principales partes involucradas en el conflicto del Sahara Occidental; en particular, a partir de las tensiones ocurridas en marzo de 2022 por el cambio de posición del Gobierno español sobre el Sahara Occidental, trae consigo la ruptura de las relaciones diplomáticas con Argelia, con quien mantenía una intensa relación comercial en materia de energía. Asimismo, las relaciones internacionales de Argelia con Marruecos siguen congeladas, ahora más tensas a partir de las declaraciones del Gobierno español, este último ya anda buscando salida a las crisis de energéticos que pueda traer la ruptura de relaciones con Argelia, ahora con el propio Marruecos.

La cooperación internacional en materia de refugio con el caso saharauí tiene lecciones aprendidas, sobre todo a partir de la cooperación española, quien identifica las siguientes oportunidades y retos: 1) responder a la pandemia de covid-19 de manera transversal en todas las intervenciones; 2) escasez de donantes y “fatiga del donante”; 3) la falta de avances a nivel político y la inestabilidad regional repercuten en un contexto complejo a efectos de seguridad, y 4) la capacidad de comprensión de los desafíos del contexto y sus especificidades (AECID, 2022).

Es menester dar seguimiento y analizar los esfuerzos de cooperación internacional al desarrollo que apoyan a los campos de refugiados saharauis, misma que ha transitado de ser asistencial a ser una cooperación cada vez más sostenible, que ayude a los campos de refugiados a llegar a la autosuficiente a largo plazo. Sin embargo, habrá que redoblar esfuerzos en la materia.

Referencias bibliográficas

- ACAPS. (2022). *Algeria: Sahrawi refugees in Tinduf created*. <https://www.acaps.org/special-report/algeria-sahrawi-refugees-Tinduf>
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). (2020). *España y 11 de sus regiones aumentan apoyo a los refugiados saharauis en Argelia*. Recuperado de https://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2020/2020_09/22_wfpargelia.aspx
- —. (2021). *Adenda a la estrategia humanitaria 2020-2021 para la población refugiada saharauí*. file:///C:/Users/Yair/Downloads/Refugiados%20Saharai%20V6.pdf
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2020). *Refugiados saharauis: 45 años viviendo en campamentos de Argelia*. <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/refugiados-saharauis-campamentos-tinduf>
- Amnistía Internacional. (2021). *Informe 2020/2021*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/download/documents/pol1032022021spanish.pdf>
- Ayala, M. C. (2012). Aspectos teórico-conceptuales de la cooperación internacional para el desarrollo. En C. Ayala Martínez, y J. A. Pérez Pineda (coords.), *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: Sus sujetos e instrumentos*, pp. 11-38. México: El Instituto Mora.
- Borja, T. A. (2009). *Interdependencia, cooperación y globalismo* (Ensayos escogidos de Robert O Kehoane). México: CIDE.
- Boukhars, A. (2012). *Simmering discontent in the Western Sahara*. The Carnegie Papers.
- Caratini, S. (2000, abr-sep). *Système de parenté sahraoui: L'impact de la révolution*. Dans *L'Homme*, 154(15): 431-456.
- El País. (2015, febrero). *La ONU pide ayuda para dar de comer a los refugiados del Sahara Occidental*. *El País*. https://elpais.com/politica/2015/02/26/actualidad/1424954682_058808.html

- Fernández, L. (2018). Es difícil ser paciente cuando se tiene hambre. *Medium*. <https://historias.wfp.org/es-dif%C3%ADcil-ser-paciente-cuando-se-tiene-hambre-5c60b83928c1#=>
- Gómez Martín, C. (2010). Saharauis: Una migración circular entre España y los campamentos de refugiados de Tinduf. En Carlos de Castro (ed.), *Mediterráneo migrante. Tres décadas de flujos migratorios*. Murcia: Universidad de Murcia, pp. 29-45. https://www.ugr.es/~pwlac/G26_11David_de_Juan_Canales.html
- Grabendorff, W. (1980). Cuba's Involvement in Africa: An Interpretation of Objectives, Reactions, and Limitations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 22(1), feb., pp. 3-29.
- Grande, G. M. L., y Ruiz, S. S. (2013). El papel de los actores sociales y políticos en la cuestión del Sahara: Evolución y perspectivas de futuro en un contexto de crisis económica y política. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 12(2): 193-211.
- Kant, I. (1991). *Political Writings*. (Ed. Hans Reiss). Cambridge: Cambridge University Press.
- Keenan, J. (2015). Tempête de sable dans le scandale des aides au Sahara occidental. Sur *Middle East Eye*. <https://www.middleeasteye.net/fr/opinion-fr/tempete-de-sable-dans-le-scandale-des-aides-au-sahara-occidental>
- Keohane, R., y Nye, Joseph S. (1989). *Power and Interdependence*. Nueva York: Harper Collins Publishers.
- Langa, M. L. (2014). *De los hijos e hijas de las nubes a sujetos humanitarios universales. Una exploración crítica sobre las actuaciones humanitarias en los campamentos de Tinduf, Argelia, desde 1975 a la actualidad*. Documento de trabajo. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- La Información. (2022a). Sánchez cede ante Marruecos y apoyará el plan de autonomía para el Sahara. *La Información*. Recuperado de <https://www.lainformacion.com/espana/sanchez-cede-marruecos-apoyara-plan-autonomia-sahara/2862646/>
- —. (2022b). El Polisario dice que la actitud de España “pisotea la legitimidad internacional”. *La Información*. Recuperado de <https://www.lainformacion.com/mundo/polisario-dice-actitud-espana-pisotea-legitimidad-internacional/2864438/>
- León, A. (2022). España y Argelia, un conflicto diplomático abierto más allá de las relaciones comerciales. *RTVE*. Recuperado de, <https://www.rtve.es/noticias/20220612/espana-argelia-conflicto-diplomatico-mas-alla-del-comercio/2383523.shtml>
- Maghraoui, A. (2003). Ambiguities of Sovereignty: Morocco. The Hague and the Western Sahara Dispute. *Mediterranean Politics*, 8(1): 113-126.

- Martín, B. C., y Lozano, I. C. (2002). *Ni guerra, ni paz: Desarrollo en el refugio. Esperanza y desafíos de la cooperación con el Sahara*. España: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.
- Mateo, L. M. (2016). *Decires nómadas. La lucha del pueblo saharauí por derribar el muro del silencio*. Tesis de maestría en Relaciones Internacionales. La Plata, Argentina: Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.
- —. (2020). Sahara Occidental. ¿Cómo se enfrenta el covid-19 en los campamentos de refugiados más antiguos del mundo? *Anuario en Relaciones Internacionales 2020*. (Publicación digital).
- Mathieu, M., y Sahran, J. (2020, mayo). Camps de réfugiés de Tinduf. *Observatoire des Camps de Réfugiés*. <https://www.o-cr.org/wp-content/uploads/2020/09/Tinduf-Alge%CC%81rie-.pdf>
- Mingst, K. (2001). *Essentials of International Relations*. (2ª edición). Nueva York: Norton & Company.
- Omet, J. (2008). *La politisation des jeunes dans les camps de réfugiés sahraouis*. Francia: L'Ifri. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/Politisation_jeunes_camps_sahraouis_Omet.pdf
- Oxfam. (2015). *Informe temático: 40 años de exilio. Los refugiados saharauis, ¿abandonados por la comunidad internacional?*
- Pardo, A. A. (2008). La cooperación internacional como un instrumento complementario de promoción al desarrollo. *Trabajo Social*, núm. 10, pp. 135-147.
- Parlamento Europeo. (2020). *Preguntas parlamentarias: Asunto: Ayuda humanitaria de la Unión Europea a los refugiados de los campos de Tinduf administrados por el Frente Polisario*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-9-2020-000061_es.html
- Petrich, B. (s/f). *Sahara occidental: El mundo los mira y luego los olvida*.
- Prado, L. J. (2016). La cooperación internacional para el desarrollo: Origen, fundamentación, conceptos y modalidades. En E. Ponce Adame, S. Lucatello y R. Velázquez Flores (coord.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: Una perspectiva desde México* (pp. 17-32). México: CGCID/AMEI/REMECID.
- Quesada, E., Sanchidrián, J., Mohamed, H., et al. (2018, junio). Empowering the Local Saharawi People: Training for Rock Art Documentation in Western Sahara (DARSSO Project). *The African Archaeological Review, Special Issue: African Rock Art and Digital Practice*, 35(2): 241-256.
- Ruiz Miguel, C. (2014, julio-diciembre). ¿Qué proceso de paz para el Sahara Occidental? *Humania del Sur*, 9(17): 53-68.
- Sidi, M. O. (2010). El papel de la sociedad civil en la promoción de la cultura de la paz: El caso del Sahara Occidental. *Tiempo de Paz*, núm. 99.

- Suganami, H. (s/f). *The Domestic Analogy and World Order Proposal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trasasmontes, V. (2011). Los campamentos de refugiados en Tinduf: Una aproximación desde la economía. *Revista de Economía Mundial*, núm. 26, pp. 287-317.

Hiyab, un instrumento de control y sumisión de la mujer que preserva el otrora discurso machista en las sociedades musulmanas

DOI: 10.32870/in.vi26.7267

David Israel Martínez Rodríguez
Idalia Nicolle Vázquez Flores

Sumario: I. ¿De dónde proviene la regla del uso obligatorio del velo para las mujeres musulmanas? II. Migración musulmana hacia Europa durante la segunda década del siglo XX, el modelo laico institucional frente las reglas de vestimenta religiosa para las mujeres. III. Occidente y Oriente, ¿por qué cuesta tanto entenderse? IV. ¿El hiyab debe considerarse un instrumento de control que perpetúa un modelo de sociedad machista en el Islam? V. Conclusión, ¿dónde queda el derecho de libertad de vestimenta para las mujeres musulmanas? Referencias bibliográficas.

Resumen

En el presente trabajo se analiza con perspectiva de derechos humanos el código de conducta de vestimenta femenina o uso del hiyab establecido en los preceptos religiosos musulmanes; disposición que puede ser interpretada como un instrumento de control por medio del cual se busca establecer, mantener y preservar un rol de sumisión de las mujeres en la sociedad frente a los varones, fomentando así un trato de desigualdad que busca ser explicado desde los conceptos de bipoder y biopolítica.

Palabras clave: Hiyab, control, desigualdad, laicismo, Islam.

Recibido: 16 de enero 2023. Aceptado: 20 de junio 2023.

Received: 16 January, 2023. Accepted: 20 June, 2023.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6421-8461>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4970-7894>

HIJAB, AN INSTRUMENT OF CONTROL AND SUBMISSION OF WOMEN THAT PRESERVES THE FORMER DISCOURSE OF INEQUALITY IN MUSLIM SOCIETIES

Abstract

The present work analyzes from a human rights perspective the code of conduct for female dress or use of the hijab established in the Muslim religious precepts; provision that can be interpreted as an instrument of control through which it seeks to establish, maintain and preserve a role of submission of women in society in front of men, thus promoting an unequal treatment that seeks to be explained from the concepts of biopower and biopolitics.

Keywords: Hijab, control, inequality, secularism, Islam.

I. ¿De dónde proviene la regla del uso obligatorio del velo para las mujeres musulmanas?

El uso del velo no inicia propiamente con el establecimiento y dominio del Islam en la Península Arábiga en el año 630 d. C. Durante la Arabia preislámica, tanto el uso del velo como la posición social de las mujeres era muy diferente a la que tendrían una vez que la religión antes mencionada se impusiera en esa región. Las mujeres arabs preislámicas tenían un rol más activo en la sociedad, no estando sometidas a una figura masculina que las tutelara en el ejercicio de sus derechos como sucedió en las sociedades hebrea, romana o incluso en la cristiana durante la Edad Media; de igual forma, el velo tenía un simbolismo muy diferente, ya que era un signo de estatus social femenino, además de que era un instrumento que se utilizaba para proteger el cabello de las mujeres de las inclemencias del clima, recuérdese que la región que comprende la Península Arábiga es desértica.

Aunque la historia de la Arabia preislámica no se conoce con detalle, parece que aunque las mujeres de la Península Arábiga y del pueblo árabe antes del surgimiento del Islam en torno al año 630, ya se velaban los cabellos, su situación era muy diferente a la actual: gozaban de una posición social fuerte y de derechos como la posibilidad de repudiar a sus maridos sin que éstos tuvieran un privilegio análogo, o incluso de mantener relaciones sexuales libremente. En esta época el pañuelo era signo de respetabilidad, y cumplía dos funciones principales: 1) Actuaba como protección frente a los vientos del desierto, y 2) Protegía a las mujeres fértiles en caso de ser asaltadas por otras tribus. Sin embargo, a medida que

avanzamos en la historia y llegamos a la época de Mahoma, los derechos de las mujeres islámicas retroceden (Pascual, 2015: 167).

Con la toma de la ciudad de Medina por parte de Mahoma y sus seguidores posteriormente al año 630 d. C., lo consolidó en el poder, oficializando al Islam como la religión de Estado: “La llegada de Mahoma a Medina fue un verdadero triunfo del cual se aprovechó para establecer y consolidar su poder ya que enseguida comenzó a edificar una mezquita para el culto a Alá y congregar al pueblo [...]” (Sirvent, 2010: 168). De esta forma, el Corán se convirtió en la directriz social, como norma pública, dando con ello el inicio de un cambio en el estatus social en donde el Islam se oficializaba como religión: “Gran parte de los musulmanes reconoce un mandamiento divino basándose en la formulación literal de los versos, que parecen suficientemente claros. Esta posición se ve confirmada por varios hadices, especialmente de Aisha, la esposa predilecta del Profeta” (Ruiz, 1998: 558), dejando así las mujeres de tener esa participación social activa que se observó en la etapa preislámica, por otra de desigualdad al quedar en sumisión frente al varón, pues ahora se constreñirían a una serie de reglas que deberían cumplir para considerarse “buenas musulmanas”, como mantenerse vírgenes e inmaculadas hasta antes del matrimonio, usar vestimentas que cubrieran la mayor parte de su cuerpo, contraer matrimonio obligatoriamente, y con ello depender completamente de un hombre en básicamente todos los aspectos de su vida.

Las observaciones coránicas sobre el matrimonio se complementan con distintas normas que regulan la poliginia. Es importante tener en cuenta, como otro elemento de desigualdad entre hombres y mujeres, que sólo a ellos se les permite contraer matrimonio con varias mujeres, y que en ningún país islámico se acepta que las mujeres tengan varios esposos. De todos modos, el propio texto de El Corán recomienda en líneas generales tener sólo una esposa, bajo el argumento de que si un hombre tiene varias mujeres, le resultará difícil ser equitativo y complacerlas a todas en la misma medida [...] (Fernández, 2011: 270).

Dentro de las reglas familiares del Islam podemos observar esta desigualdad entre hombres y mujeres al existir una poliginia, que es distinta a la poligamia con la que pudiera confundirse, ya que la primera consiste en una práctica en la que el varón posee varias mujeres, sean o no sus esposas, considerándose a las que no como concubinas; mientras que la segunda consiste solamente en tener varios vínculos

matrimoniales. De este modo, el Islam establece que los varones tienen permitido formar una familia con varias mujeres bajo el carácter de esposas o concubinas; pero esta situación no es recíproca para las mujeres, pues a ellas sólo se les permite contraer nupcias o tener concubinato con un solo hombre.

[...] que a la mujer se le asigna una categoría ontológica inferior a la del hombre: éste surge directamente de la mano de Dios, mientras que la mujer es creada a partir del hombre, y tiene desde el principio un papel secundario con respecto a él (Fernández, 2011: 269).

El fundamento para la imposición de esta serie de condiciones sociales machistas y restrictivas hacia la mujer las encontramos en distintos ordenamientos del Islam, partiendo originalmente del Corán, el cual se trata del texto de esta religión con el mayor rango jerárquico: “Los musulmanes consideran que este texto es la culminación de la Revelación divina, que fue dada de modo incompleto a judíos y cristianos. En El Corán se recogen los principales preceptos de la fe islámica” (Fernández, 2011: 268). Según Sirvent (2010), de acuerdo con la tradición musulmana el Corán significa recitación o lectura recitada y se trata de su libro más sagrado por contener la doctrina transmitida por Alá a Mahoma a través del arcángel Gabriel (p. 169), por lo que sus disposiciones, aun y cuando establezcan una desigualdad entre hombres y mujeres, deben ser acatadas por tratarse de la voluntad divina: “[...] plantea una relación asimétrica entre hombres y mujeres que tiñe distintos ámbitos de la vida religiosa y que de ahí se traslada a otras esferas de la vida pública y privada” (Fernández, 2011: 269).

Por otra parte, analizando la obligatoriedad del vestir un velo para las mujeres en el Corán, Ruiz (1988) nos dice que “Hay solamente dos textos donde el Corán hace referencia al uso del velo (cinco versos) y sin embargo las interpretaciones se dividen en pro y en contra: Corán, 24, 31 (La Azora llama de La Luz) y Corán 33, 32-33 y 59” (p. 556), postura con la cual concuerda Fernández (2011) al señalar que “El Corán no prescribe específicamente llevar velo, sino que recomienda a las mujeres, de modo general, que se vistan con recato. Consiguientemente, cada país islámico interpreta a su manera cómo han de vestir las creyentes” (Fernández, 2011: 275). Esto nos habla ya de la existencia de un debate sobre el uso obligatorio de los velos como el hiyab dentro del seno mismo del Islam: sin embargo, son las otras fuentes del

derecho musulmán, como la Sunna y la Sharía (en ese orden jerárquico), las que se han encargado de dar una interpretación a los versos del Corán que hablan sobre el uso obligatorio de un velo para las mujeres.

Las normas fijadas en El Corán se completan con otros textos que recogen distintos preceptos del Islam. La Sunna, compuesta por un conjunto de narraciones sobre diversos episodios de la vida de Mahoma, es la segunda fuente del derecho islámico después de El Corán [...] la Sharía. Estas normas son la tercera fuente del derecho islámico, y regulan aspectos que no aparecen suficientemente detallados en El Corán ni en la Sunna. Todos esos códigos interactúan dentro del Islam y, como veremos, muchos de sus contenidos normativos están estrechamente asociados con la ideología patriarcal [...] esas normas sirven para legitimar el ejercicio de un control directo sobre las mujeres e imponer límites muy estrictos a su vida personal y sexual. Nos ocuparemos aquí de cuestiones relativas al honor, la virginidad, el velo o la mutilación genital, ya que la reflexión sobre estos asuntos nos permite trazar el mapa de las desigualdades femeninas dentro de la tradición islámica (Fernández, 2011: 272).

No pasa desapercibido que tal y como sucede en otros cultos religiosos monoteístas como el hebreo y el cristianismo, como el católico y algunos protestantes, la estructura jerárquica eclesiástica de los ministros que las integran sólo permite que a éstos accedan los varones, y aunque en el Islam no se ha estructurado con un complejo de órdenes ministeriales con una estructura jerárquica vertical como el de la Iglesia católica, esto no ha sido un obstáculo para que la Sunna y la Sharía se consagraran de disposiciones machistas que relegan a la mujer a un segundo plano dentro de las sociedades islámicas y así se les haya impuesto el uso obligatorio del velo, al ser los varones de esa religión los únicos que han hecho tales interpretaciones de la Sunna y la Sharía.

Para los tradicionalistas el velo forma parte del “código de conducta femenino clásico”, que incluye no sólo la forma de vestir, sino una serie de valores que reflejan lo que la mujer musulmana debe ser, el “ideal femenino”, lo que se espera de una musulmana, la parda, como se le llama en Pakistán, es la visión sobre el valor, la posición y la función de la mujer en la sociedad (Ruiz, 1998: 556).

Otro aspecto a tomar en consideración para continuar comprendiendo la desigualdad entre hombres y mujeres dentro del Islam, es que ésta no se limita al aspecto de la vida terrenal de las reglas impuestas en las fuentes del derecho del Islam. Como sucede con el cristianismo, el Islam a su vez contempla una promesa divina de una recompensa no

terrenal para quienes hayan vivido cumpliendo con las disposiciones del Corán y las demás fuentes de su derecho, ubicándose dentro lo espiritual; sin embargo, la diferencia con el Islam radica en el hecho de que ninguno de sus textos establece una recompensa específica para las “buenas mujeres musulmanas” que cumplan con las reglas desiguales que se les imponen.

[...] en ningún momento habla de recompensas específicas para las buenas musulmanas. Se pone asimismo de manifiesto que la virginidad femenina es algo valioso para los hombres, hasta el punto de que se les promete el acceso a mujeres vírgenes como premio al cumplimiento de los preceptos de la fe, pero a las creyentes que cumplen esos mismos preceptos no se les ofrece ninguna compensación similar (Fernández, 2011: 269).

Por lo que la desigualdad de hombres y mujeres dentro del Islam no se limita al ámbito terrenal, sino que se perpetúan los aspectos extraterrenales como la existencia de un paraíso, que a diferencia del que se promete en la otra religión monoteísta, a éste acceden aquellos que hayan cumplido con sus disposiciones sin importar su sexo, pero que no por ello se niega la existencia de aspectos machistas en la misma ni se pretende reivindicarla frente a la primera.

II. Migración musulmana hacia Europa durante la segunda década del siglo xx, el modelo laico institucional frente a las reglas de vestimenta religiosa para las mujeres

Por motivo de la Segunda Guerra Mundial (SGM), en Europa, África y Asia se experimentaron desplazamientos forzados y migraciones de grupos humanos y pueblos enteros, que no cesaron con la terminación de este conflicto armado. Uno de estos casos fue el de la migración musulmana hacia el continente europeo, pero en el que se debe destacar por una necesidad mutua, pues por un lado estaban los países europeos que experimentaron la destrucción de sus ciudades e infraestructura por los combates de la SGM, así como la escasez de trabajadores y obreros para laborar en la reconstrucción; y por otro, la demanda de trabajo existente en los países del norte de África predominantemente musulmanes.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en Europa, que ha sufrido una importante merma en su población como consecuencia de la contienda, se siente la necesidad de mano de obra externa para iniciar la reconstrucción. Cerrada la posibilidad de encontrarla entre los vecinos colindantes del Este, hubo que dirigir la mirada hacia los países situados al Sur de mayoría musulmana. Los programas de trabajadores inmigrantes (los *gastarbeiter* de Alemania, por ejemplo) contemplaban que los inmigrantes estarían trabajando un periodo reducido de años en Europa para luego regresar a su país de origen (Álvarez, 2011: 159).

Este tipo de migraciones ha sido una constante histórica, teniendo su propia teoría que busca explicarla y a la que se denomina como la teoría de los mercados duales, la cual divide al mundo en dos zonas globales, la norte en la cual se ubican los países desarrollados y en los que se considera existe una amplia oferta de trabajo; y por otro lado se encuentra la zona sur que se caracteriza por países menos desarrollados en los que existe una amplia demanda de mano de trabajo, pero no así de su oferta, lo que motiva a trabajadores y trabajadoras a emigrar de sus lugares de residencia o de origen, migrar y posteriormente inmigrar a los países del norte global.³

El valor de la teoría de los mercados de trabajo duales no consiste, fundamentalmente, en proporcionar una explicación general de las causas de las migraciones transfronterizas, sino, más bien, en poner de relieve un factor importante para que éstas se produzcan a nivel internacional: la demanda estructural de mano de obra, que es inherente al ordenamiento económico de las sociedades avanzadas contemporáneas (Arango, 2003: 15).

Hemos categorizado a la inmigración musulmana en Europa como un fenómeno social constante debido a que las circunstancias de oferta de trabajo para la mano de obra en varios países europeos y la demanda de trabajo en los países del norte de África se han mantenido durante el resto del siglo XX, así como en las primeras décadas del presente siglo; lo cual nos permite tener dos referentes de este tipo de fenómenos

3. Situación que México históricamente ha experimentado, ya sea por ser un país de origen y retorno de migrantes nacionales y de tránsito y destino para migrantes e inmigrantes extranjeros.

como son los casos de la inmigración de musulmanes hacia España⁴ y Francia:

Desde hace más o menos treinta años, Francia se ha convertido en un país de gran inmigración, por lo que su composición se ha modificado profundamente. La presencia de millones de extranjeros, con culturas y religiones diferentes de las de la mayoría de los franceses, ha hecho surgir problemas de asimilación o de integración difíciles de resolver (Yturbe, 2006: 84).

Sin embargo, estos casos se han vuelto más complejos al no tratarse de inmigraciones temporales, sino también indefinidas, por presentarse casos en los que estos inmigrantes han buscado la forma de regularizar su residencia, incluso obtener la nacionalidad o ciudadanía en los países europeos en los que se han establecido, así como tener descendencia y formar una familia en éstos.

Los inmigrantes islámicos desean por lo general la integración en el país donde habitan y trabajan. Existe en muchos de ellos la voluntad positiva y eficaz de adquirir la nacionalidad, lo cual se concreta para los varones en un deseo operativo de contraer matrimonio con mujeres del lugar de acogida. El inmigrante tiende a instalarse y a organizar su familia del modo más estable posible en la ciudad europea que ha elegido como residencia (Álvarez, 2011: 162).

Es por ello que la teoría de los mercados duales, al centrarse sólo en las circunstancias de oferta y demanda en las dos regiones en las que polariza el mundo se ve sobrepasada, pues no alcanza para explicar otros efectos sociales que se producen por el encuentro y convivencia entre grupos humanos que poseen diferentes culturas, religiones y reglas jurídicas diferentes. Los inmigrantes musulmanes por un lado

4. Desde los años 2000, la externalización de fronteras se ha convertido en una característica fundamental de la política migratoria de la Unión Europea (UE) [...] Un ejemplo paradigmático es Marruecos, que ha absorbido esta lógica de protección y control. Este país ocupa un lugar importante en la cartera de cooperación en materia de migración de los Estados miembros de la UE debido a su condición de país de origen, tránsito y, recientemente, acogida de personas migrantes, principalmente provenientes de África Occidental y Central. En 2019, según Naciones Unidas, aproximadamente tres millones de marroquíes vivían en países de la UE y se estima que un flujo aproximado de 20,000 personas transitan por su territorio anualmente para llegar a la UE; asimismo, Marruecos tenía una población de 13,533 refugiados y solicitantes de asilo en enero de 2012. Esto ha convertido a este país en puerta de entrada de la migración irregular desde África a Europa (Lo Coco y González, 2021: 80).

pertenecen a una sociedad predominantemente religiosa, que como ya se explicó en el apartado anterior, ésta no se limita al ámbito privado de sus fieles, sino que se involucra en todos sus aspectos de su vida, no estableciéndose una división entre estas normas de tipo religioso con las sociales y legales.

El derecho musulmán tiene como fundamento el Corán, texto sagrado que fue transmitido a Mahoma en la Meca y en Medina, con la finalidad de que el profeta predicara la nueva religión y reestructurara también la forma de vida y la sociedad de los fieles (Sirvent, 2010: 171).

Entre estas reglas de carácter religioso y obligatorio se encuentra aquella que dispone que las mujeres de manera obligatoria deberán vestir un velo, el cual habrá de cubrir parte de su cuerpo, pero principalmente su cabeza y en algunos casos parte de su rostro.⁵

Otro de los aspectos importantes de El Corán que influyen directamente sobre las mujeres musulmanas es la cuestión del velo. Hay que tener en cuenta que El Corán no indica específicamente que éste haya de cubrir la cabeza de las mujeres, sino que la prescripción del velo femenino es el resultado de distintas interpretaciones posteriores del texto original (Fernández, 2011: 271).

Esta regla de vestimenta para las mujeres musulmanas ha generado controversias tanto de carácter social como jurídico en países europeos, y que en el caso particular de Francia, su sistema constitucional y su sociedad se han caracterizado por adoptar un modelo laico que busca que los espacios públicos se encuentren libres de representaciones religiosas de cualquier índole, no prohibiendo ningún credo religioso, pero limitándolos sólo a los templos, iglesias, mezquitas, sinagogas y a los hogares de los fieles, es decir, al ámbito privado.

En Francia, la tradición de laicidad parece ser más fuerte que en otros países, en la medida en que el principio de laicidad está inscrito en el artículo primero de la Constitución francesa. Sin embargo, la mayor parte de los Estados democráticos reivindica principios de laicidad, sobre todo en lo que concierne a la libertad religiosa de los ciudadanos, aun cuando no hayan inscrito en su Constitución la laicidad del Estado (Yturbe, 2006: 68 y 69).

5. El nombre y dimensiones del velo depende del país islámico en el que se use, así como las partes del cuerpo de la mujer que habrá de cubrir.

Ambas situaciones se contraponen, ya que por un lado las fieles de la fe islámica deben utilizar el velo de forma obligatoria como parte de su vestimenta, pero principalmente en espacios públicos, y por otro la disposición constitucional de laicidad en los espacios públicos: “La convivencia entre musulmanes y no musulmanes es cada vez más estrecha y muchas diferencias saltan a la vista, ya sea en cuanto a creencias religiosas, relaciones familiares o sociales, y en múltiples aspectos de la vida cotidiana” (Ruiz, 1998: 549).

Este encuentro cultural nos ha puesto en perspectiva sobre la ponderación del derecho a la libertad religiosa, como es el uso del hiyab para las mujeres musulmanas, frente a una regla de convivencia social en espacios públicos como lo establece el modelo laico en la Constitución de Francia. Por ponderación se debe entender: “Desde el punto de vista jurídico, la ponderación implica sopesar derechos que tienen la cualidad de haber entrado en conflicto para alcanzar una solución razonable” (Cabrera, 2020: 07), lo que implica la existencia de dos ideas, criterios o derechos que se contraponen y que por ende deben resolverse con el pronunciamiento de un tribunal competente en un criterio en el que prevalecerá uno sobre el otro.

Es por ello que esta ponderación nos permite abordar la complejidad cultural, religiosa, social e incluso jurídica de la convivencia humana, donde parece que se ha perdido la perspectiva del derecho de la libertad de las mujeres musulmanas de usar o no usar el hiyab, no porque se los diga o imponga su religión o el Estado, sino por la voluntad propia de hacerlo o no hacerlo, libre de esas ataduras.

III. Occidente y Oriente. ¿Por qué cuesta tanto entenderse?

Como hemos visto en el apartado anterior, el debate sobre el uso del velo de forma obligatoria para las mujeres musulmanas ha sido constante durante gran parte de la última mitad del siglo XX, dándose dentro del contexto laico occidental que busca excluir cuestiones religiosas del ámbito público. Para poder entender la situación contemporánea de este debate, debemos analizar la compleja relación entre los sistemas normativos y gubernamentales en las democracias de Occidente y en los países musulmanes en Oriente.

Occidente y Oriente son conceptos que se utilizan no sólo para referirse geográficamente a dos de los hemisferios del planeta, sino también para designar a sociedades, a las que se les ha caracterizado por tener su propia identidad con base en su cultura, sociedad, religión; a lo que se suman sus sistemas jurídicos, modelos económicos, gobiernos y políticas: “Algunos estudiosos consideran que los términos Oriente y Occidente representan dos almas, dos modelos cognitivo-operativo-emocionales [...] dos universos aparte que reposan, a su vez, en presunciones e ideales distintos y aparentemente incompatibles” (Román, 2005: 306). Con esto surge la interrogante: ¿qué debemos entender por Occidente y Oriente?

El concepto de Occidente o lo occidental es referente para un tipo de sociedad a la que se le ha caracterizado por seguir una serie de patrones culturales, arraigándosele su origen dentro del contexto histórico de las sociedades clásicas de la Antigüedad, específicamente la griega:

Por lo general, la tradición occidental ha considerado al mundo griego como la cuna del pensamiento filosófico; pero, a raíz del análisis doctrinal de algunos pensadores alejandrinos y la lectura de los textos de algunos apologistas griegos, surgen en la actualidad múltiples interrogantes que, a su vez, promueven una revisión en torno a las respuestas originarias y tradicionales sobre el nacimiento de la filosofía (Montoya, 2013: 42).

Sin embargo, la cultura occidental también toma sus bases de la civilización romana de la Antigüedad. Esta civilización tuvo una gran expansión territorial por los continentes de Europa, África y Asia; valiéndose de ello para entrar en contacto con otros pueblos para dominarlos. De esta manera pudo tomar para sí todo aspecto cultural que la fortaleciera o que no fuera contraria a sus bases ideológicas y culturales, pero también para expandir su cultura.

Roma dominó multitud de tierras en Europa, África y Asia. Las conquistas iniciaron en la época republicana y culminaron en la época imperial. La gran área geográfica dominada por los romanos constituyó en cierto modo una unidad política, que recibió una influencia considerable de Roma en lo cultural, en lo económico y en lo militar. Roma fue nación forjadora de pueblos, y creadora de un estilo de vida y de cultura que es la “romanidad” o “latinidad”, que influyó en tantos pueblos de Europa, y más tarde, por reflejo, en Hispanoamérica (Alvear, 1966: 145).

A su vez, la cultura occidental se encuentra ligada con el cristianismo, ya que con el ocaso de la civilización romana, fue la Iglesia Católica institucionalizada quien asumió la función de guardar y preservar el conocimiento clásico y fungir como autoridad durante la Edad Media: “Los comienzos de la cultura occidental deben buscarse en la nueva comunidad espiritual que surgió de las ruinas del Imperio romano debido a la conversión de los bárbaros del norte a la fe cristiana” (Dawson, 2010: 32); de este modo el cristianismo se afianza en Occidente como la religión predominante o mayoritaria que continuó dando forma a la cultura occidental; sin embargo, también se debe contar con el aspecto progresivo que se observa posteriormente en el periodo histórico del Renacimiento, ya que se rompen los paradigmas del viejo modelo feudal y la sociedad occidental continuó modelándose hasta llegar al Estado liberal y las sociedades capitalistas:

El relato normal de la historia de Occidente establece que nuestra civilización es la consecuencia de una progresiva secularización. El desarrollo tecnológico, industrial y económico de las sociedades occidentales se ha visto acompañado, causado según la versión radical de este mismo relato, por la secularización de los modos de pensar y de entendernos a nosotros mismos y al universo que nos rodea (Ballesteros, 2018: 306).

De este modo, el término Occidente sociológicamente se le suele relacionar con otros como: democracias occidentales, gobiernos occidentales, repúblicas occidentales, incluyendo alianzas militares de países que participaron en las dos guerras mundiales, refiriéndose a los occidentales como los ‘*Aliados*’, pero que perduró una vez finalizadas ambas conflagraciones, con el surgimiento de un nuevo enfrentamiento ideológico, económico y militar, denominado como Guerra Fría, en el que se polarizó de nuevo a aquellos países que seguían el modelo capitalista encabezado por Estados Unidos de América y los países del bloque socialista liderado por la desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; al primero de estos bloques también se le denominó como Primer Mundo:

[...] hace referencia a aquellos países que han logrado un alto grado de industrialización, y que disfrutaban de los más altos estándares de vida, posible gracias a la riqueza y la tecnología. Existe una gran correlación entre países con este tipo de estatus y el hecho de que posean instituciones democráticas robustas (Ríos, 2011: 01).

Esta idea de concepto occidental, como cualquier clasificación hace una exclusión, pues como se observa sólo aquellos países o Estados que se integran o siguen sus patrones pueden formar parte de éste. En consecuencia se obtiene una división ideológica para todo aquello que no comulgue con esos patrones, a partir de lo cual se aborda el concepto Oriente. Guénon (1982: 22, citado por Román, 2005), sostiene acerca de Oriente como concepto:

Para el Oriente, las cosas son simples, porque efectivamente existe, no una, sino varias civilizaciones orientales; pero basta con que ellas posean ciertos rasgos comunes —los que caracterizan lo que hemos llamado una civilización tradicional— y que estos mismos rasgos no se encuentren en la civilización occidental, para que la distinción e incluso la oposición de Oriente y Occidente esté plenamente justificada (p. 305).

De este modo, Guénon sostiene que Oriente no se trata de una sociedad como en el caso de Occidente, que sigue ciertos patrones que la categorizan, sino que se trata de un conjunto de sociedades que tienen cada una sus propios patrones que las categorizan y las individualizan unas de otras. Por otra parte, también se cuenta con otras posturas que afirman que tales conceptos son una invención occidental para establecer una división:

La bifurcación cultural de la división del mundo es menos útil todavía. En cierto sentido, Occidente es una Entidad. Sin embargo, ¿qué tienen en común las sociedades no occidentales, aparte del hecho de no ser occidentales? Las civilizaciones japonesa, china, hindú, musulmana y africana comparten poco desde el punto de vista de la religión, la estructura social, las instituciones y los valores predominantes. La unidad de lo que no es Occidente y la dicotomía Oriente-Occidente son mitos creados por Occidente (Huntington, 1997: 35).

Sin embargo, antes de establecer propiamente el concepto de Occidente, ya desde el ámbito filosófico se reconoció la importancia y trascendencia del pensamiento de los pueblos de Oriente, pues fue durante el siglo II d. C. cuando en el seno de los padres apologistas⁶ de la Iglesia

6. Cuando al finalizar el siglo II los escritores cristianos del norte de África comienzan a escribir en latín, la literatura cristiana, cuya lengua hasta ese momento era el griego, ya contaba con una consolidada tradición en la escritura de obras apologéticas, que comenzaron a aparecer en la primera mitad del siglo II (Ames, 2008: 47).

católica que se reconoció que antes del pensamiento clásico griego, los pueblos de oriente con mayor antigüedad y de los que los griegos tomaron inspiración.

Pero fueron también los padres apologistas del cristianismo, entre ellos el famoso Taciano, fiel discípulo de San Justino y quien fuera considerado por muchos como el tertuliano de Oriente, el que daría la mayor muestra de apoyo a la famosa teoría del origen oriental de la filosofía, cuando en su insigne discurso contra los griegos, argumentase la idea de una imitación de los filósofos griegos de las doctrinas milenarias de otros pueblos (Montoya, 2013: 42).

IV. ¿El hiyab debe considerarse un instrumento de control que perpetúa un modelo de sociedad machista en el Islam?

Hiyab, palabra de origen árabe que tiene diferentes acepciones ya que se le identifica como “velo” y con otras como “pudor” y “esconder” en relación con el ocultamiento que hace del cuerpo de la mujer de la mirada de varones que no son de su familia, también con otra como “protección” en virtud del mandamiento que les establece el Islam de guardarse vírgenes hasta el matrimonio.

El término hiyab significa en lengua árabe “pudor”, “protección”, “esconder”, “ocultar a la vista”, “cortina”, expresiones todas ellas que se remontan a la Sharía o Derecho islámico originario, formada a su vez por un compendio de fuentes entre las que destaca el Corán y la Sunna como fuentes primigenias por excelencia (Pascual, 2015: 167).

Como se mencionó brevemente en el primer apartado, depende de la región o país mayoritariamente musulman el tipo de velo que habrán de vestir las mujeres para cumplir con esa regla. De acuerdo con Pascual (2015), en diferentes países musulmanes se cumple con este código de conducta indumentaria para las mujeres con un tipo de velo específico: la *shayla* por ejemplo, se trata de un pañuelo rectangular que cubre parte de la cabeza y hombros por encima del cuello de las mujeres de forma general; el *hiyab*, de uso general y conocido como el velo islámico, les cubre cabeza y cuello pero deja su rostro a la vista; la *al-amira*, prenda de dos piezas que cubre por completo cabeza y pelo junto con otra “*foulard*” que es largo y rectangular y que va sobre los hombros, cubriendo el cuello, dejando el rostro descubierto, hecho de

diferentes materiales y de uso generalizado en los países ubicados en el Golfo Pérsico; el *khimar*, no cubre el óvalo del rostro de la mujer, pero debe llegar como mínimo hasta la cintura y como máximo hasta las rodillas; el *chador*, de uso obligatorio en Irán, se trata de un velo semicircular cerrado de una sola pieza, deja al descubierto el rostro de la mujer; el *niqaq*, similar a la burka, cubre por completo el cuerpo de la mujer pero deja sólo al descubierto sus ojos, se usa en países árabes del Golfo Pérsico, África, Asia occidental y zonas islámicas de la India; y el *burka*, que a diferencia del niqaq sí cubre completamente el cuerpo de la mujer, dibujando su silueta y obstruyéndoles la mirada; “La introducción de esta prenda a principios del siglo XX en Afganistán durante el mandato de Habibullah (1901-1919) para proteger a las mujeres que componían su numeroso harén de la mirada de los hombres”, y que se ha mantenido hasta la actualidad en ese país (p. 170).

[...] en cuanto el uso de las diferentes clases de velo o pañuelo islámico supone una manifestación externa de la libertad de creencias de las creyentes que lo portan en los distintos ámbitos en los que se proyecta su vida pública, el mismo posee un rico valor simbólico que lo asocia con el Islam (Pascual, 2015: 166).

Existe otra forma de interpretar el hiyab, no como velo o prenda de vestir propiamente para las mujeres; sino como código de conducta indumentaria femenino:

El término pañuelo islámico o hiyab se ha utilizado habitualmente para hablar sobre el velo de las mujeres musulmanas. Sin embargo, esta acepción es errónea o cuanto menos imprecisa, pues su significado se adapta más bien al Código de Conducta Indumentaria que a primera vista aparecen en algunos mandatos de la revelación divina, conformado por un conjunto distinto de prendas que varía según el lugar geográfico del Estado musulmán en que la mujer islámica se encuentre (Pascual, 2015: 169).

Independientemente de si hiyab se trata de un velo o código, el fondo es el mismo, pues como se ha visto se trata de una situación impositiva para las mujeres, por medio de la cual dentro de la sociedad o sociedades musulmanas se les establece no sólo una regla de vestimenta, sino también el sentido de cómo deben comportarse, al obligárseles a cubrir su cabeza, rostro u otras partes de su cuerpo; regla establecida

en el Corán, la Sunna y la Sharía⁷ que se ve materializada o simbolizada propiamente en cualquiera de los velos que se han mencionado.

[...] donde aparece la primera referencia al hiyab, véase Corán 33, 53. En este pasaje, el hiyab se identifica con una cortina acorde con una realidad tridimensional que podemos agrupar en dos realidades: la física y la abstracta. Dentro de la física nos encontramos con las dos primeras dimensiones tridimensionales: por un lado, la dimensión visual, simbolizada a través de la cortina que utilizó el Profeta Mahoma para evitar las miradas de uno de sus discípulos que conversaba con él delante de su habitación nupcial una vez concluida la celebración de la boda del Profeta con su prima Zaynab. Y por otro, la cortina como dimensión espacial, que simboliza el espacio fronterizo entre la habitación donde se encontraba el invitado y el dormitorio nupcial; o si se quiere, entre la vida privada y la vida pública (Pascual, 2015: 168).

En este punto, podemos extrapolar algunos términos *foucaultianos* dentro de esta compleja imposición del código de conducta indumentaria para las mujeres dentro del Islam. En principio, podemos observar cómo el Corán, la Sunna y la Sharía al actuar como normas en las que se fundamenta ese código, son además “*dispositivos*”, que en palabras de Foucault se trata de mecanismos de control dentro una relación de poder y sumisión: “El dispositivo gubernamental requiere del de la seguridad para ser ejercido. Del mismo modo, con la práctica liberal de gobernar proliferan las técnicas disciplinarias de control y coacción que hacen del panoptismo [...]” (Toscano, 2008: 49 y 50), recalcando así la situación de desigualdad entre hombres y mujeres dentro de las sociedades musulmanas, no sólo por la imposición de vestimenta, sino porque además ha establecido y perpetuado un estatus social desigual entre éstos.

Otros términos que se pueden aplicar de Foucault a esta imposición del código de conducta indumentaria femenino son los de “*biopolítica*” y “*biopoder*”, no tratándose de sinónimos, pues el primero hace un análisis de los mecanismos que se emplean por parte del grupo o

7. El segundo de los mandatos de la Sharía que nos interesa destacar está contemplado en la aleya 59 del sura 33 del Corán, que cita: “¡Profeta! Di a tus esposas, a tus hijas y a las mujeres de los creyentes que se cubran con el manto. Es lo mejor para que se las distinga y no sean molestadas. Alá es indulgente, misericordioso”. Este versículo tampoco hace mención expresa al hiyab, sino al pañuelo o manto que era utilizado en el Imperio Bizantino con la aparición del Islam revelado a Mahoma, como un símbolo de respetabilidad con cariz religioso que reflejaba la clase social alta de la mujer musulmana [...] (Pascual, 2015: 168).

grupos sociales en que se encuentra el poder y así establecer y mantener su control sobre los grupos dominados; mientras que el segundo estudia su intervención dentro de la vida y cuerpo de los individuos controlados:

La diferencia entre biopolítica y biopoder se antoja más bien sutil. La biopolítica es entendida como esa disciplina en que se analizan los mecanismos por los que la política y el poder administran la vida. El biopoder se refiere más específicamente a la intervención ya lograda del poder sobre la vida individual y sobre los cuerpos (Tejeda, 2012: 17).

En su conjunto podemos decir que ambos conceptos se pueden aplicar para explicar las formas de control que se aplican sobre los cuerpos de los individuos y, aun cuando Foucault aplicó el término de biopolítica para explicar el control sobre el cuerpo de los individuos desde las esferas de poder en el Estado moderno (*Occidente*), el código de conducta indumentaria dentro del Islam ha establecido y mantenido un control sobre el cuerpo de la mujer, dictándole además la conducta social (buena musulmana) que debe cumplir desde su imposición como religión de Estado desde los tiempos de Mahoma por medio del Corán y a través de la Sunna y la Sharía en los siglos posteriores.

Cuando Foucault analizaba el surgimiento de la biopolítica, mostraba cómo el problema de decir la verdad era el resultado de una práctica de obediencia instaurada por el poder pastoral e introducido en el Estado moderno. Mediante esta práctica del decir verdadero el propio sujeto se reducía a un objeto sometido a un dispositivo de poder (Cadhia, 2010: 292).

De este modo, además se observa la incompatibilidad del Islam con el modelo de laicidad que impera en Occidente, pues aun cuando este último reconoce dentro del ámbito privado de los individuos su derecho de libertad de credo religioso, la regla del uso de velo obligatorio para las mujeres musulmanas deben acatarlas precisamente en los espacios públicos, por lo que un fiel de esa religión independientemente de que se encuentre o no en un país en las que el Islam sea la religión oficial, no puede contravenir sus disposiciones, ya que éstas no le permiten acatar un mandamiento que lo contravenga o lo niegue, como es el caso del modelo laico aplicado en países occidentales.

Cualquier otro sistema de creencias es irrelevante para el Islam, pues lo que el Corán y la Sunnah mandan o prohíben es lo único que cuenta. Ninguna otra consideración tiene validez para la comunidad si se aparta del credo “oficial” religioso-político establecido por la Sharía (Ruiz, 1998: 550).

De este modo se observa cómo el Islam ha penetrado en todos los aspectos de la vida de sus fieles (privado y público), que al no hacer diferencia de los aspectos religiosos de lo que en Occidente se considera ámbito público, recalcan en un control sobre el cuerpo y la vida de éstos en el que la mujer se encuentra en completo estado de desigualdad y sometimiento a una estructura machista.

El nudo central de la biopolítica es la intromisión de la política en los asuntos de la vida, en la reinsertión del zoe y de lo natural, dentro de la política y el bios que se supondría lo superarían. Los orígenes fascistas, militaristas y antidemocráticos no admiten duda acerca de lo que la biopolítica reincorpora en términos contemporáneos (Tejeda, 2012: 15).

V. Conclusión. ¿Dónde queda el derecho de libertad de vestimenta para las mujeres musulmanas?

Independientemente de las interpretaciones filosóficas y sociales sobre la división entre Occidente y Oriente o de su existencia o inexistencia conceptual, como se expuso en la presente investigación, su configuración de nociones filosóficas, políticas, legales, religiosas, morales, y jurídicas, ha permitido apreciarlos como dos sistemas de creencias personales, individuales o grupales, que a su vez los vuelve una representación de la “realidad” para aquellos que viven dentro de éstos. De este modo Oriente y Occidente se tratan a su vez de cosmovisiones distintas una de la otra: “La cosmovisión se puede describir como lentes, modelo o mapa desde el punto de vista del cual las personas perciben la realidad” (Sánchez, 2010: 80). Es por ello que al mirar dentro de una de éstas sin pertenecer a la misma cuesta tanto su comprensión y viceversa.

El anterior argumento encuentra su sustento con Ninian Smart (2000: 33 y 34, citado por Sánchez, 2010), quien estableció la existencia de siete cosmovisiones, entre las que se encuentra la del *Occidente moderno*, “cristiano en su mayoría pero plural en su carácter, extendiéndose desde el Pacífico americano hacia el este a través de Europa

a Siberia, y desde Noruega en el norte a Armenia en el sur”, y otra a la que no denomina Oriente propiamente, pero sí la refiere al Islam como “*La media luna islámica*”: “extendiéndose desde Indonesia hacia el oeste, a través del sur de Asia y el Medio Oriente, y llegando hacia el norte a la antigua Asia Central Soviética” (p. 83).

La cosmovisión explica cómo llegaron las cosas a ser como son y qué las mantiene de esa manera. Si es una cosmovisión naturalista, explica que el universo es controlado por el hombre. Si es una cosmovisión animista, explica que el universo es controlado por los espíritus (Sánchez, 2010: 87).

En Occidente se ha configurado una cosmovisión en la que la sociedad separa la religión del ámbito público, tal como se vio con el caso de Francia con su modelo laico que ha sido paulatinamente adoptado por diferentes países, principalmente por haberse constituido bajo el sistema del Estado moderno o Estado liberal que surgió de la Revolución Francesa en 1789:

[...] Rousseau cambia fundamentalmente el origen de su legitimidad. Es en el pueblo donde reside la soberanía y ya no en el monarca. Lo cual genera un cambio sustancial en la legitimidad del poder político. Mientras que las monarquías se sustentaban en el derecho divino, las repúblicas toman su poder y legitimidad del pueblo, a partir de un contrato social. De esa manera, no sólo cambia el depositario de la soberanía, sino la fuente misma de la legitimidad de ese poder. Sieyès, quien sería un actor central en la Revolución Francesa, sustituye soberanía del pueblo por soberanía de la nación, con lo cual contribuye junto con Rousseau a desacralizar la fuente del poder y a depositarla en otro ente, en teoría secular (Blancarte, 2022: 30 y 31).

De lo anterior se pueden destacar dos puntos. El primero, es el hecho de que en los países occidentales, de acuerdo con el sistema en que se han consolidado como Estado, el poder radica en la población, al ser mediante elecciones (directas e indirectas) la forma en que se elige al gobernante y quien además encuentra sus funciones supeditadas a un ordenamiento legal, es decir, sólo puede hacer aquello que la norma le faculta. El segundo punto a destacar consiste en que a su vez, este sistema de Estado adopta una especie de emancipación respecto del poder divino, que fue característico del viejo modelo implementado por las monarquías absolutas de la Edad Media y en el que intervenían los ministros de culto religioso (siendo esto último más parecido a la

cosmovisión islámica, que se centra precisamente en la religión como su directriz en todos sus ámbitos), pero que no por ello significa que no se reconozca o se niegue el derecho a tener una creencia religiosa; sin embargo, estos dos puntos chocan con el modelo islámico al no separarse ésta del ámbito público en los países de Oriente, en los que predomina como una religión estatal.

Al aterrizar estas dos cosmovisiones dentro del debate contemporáneo sobre el código islámico de vestir o no el hiyab o cualquiera de los otros velos islámicos, se puede apreciar cómo se encuentra sujeto en muchos casos a presiones de estas dos distintas cosmovisiones, pues por un lado se encuentra en Occidente un laicismo que parece prevalecer sobre la laicidad, términos que no deben ser confundidos, ya que el primero encierra una connotación que busca excluir, si no es que erradicar cualquier cosmovisión religiosa del actuar y representar dentro del ámbito público; mientras que la laicidad se trata de un modelo que si bien excluye del ámbito público el pensamiento religioso, reconoce el derecho de libertad religiosa en un ámbito de respeto y tolerancia:

El primero generalmente es usado con una connotación negativa, para designar una posición de intransigencia y de intolerancia hacia los credos y las instituciones religiosas. En este sentido, pertenece a la categoría de los “ismos” (liberalismo, socialismo, marxismo...), es decir, se trataría de una visión global, omnicompreensiva, del mundo [...] La laicidad es una cultura abierta, libre de dogmas y de doctrinarismos rígidos, y cuya característica fundamental es la tolerancia (Yturbe, 2006: 70).

Por otra parte, la cosmovisión del Islam y como religión en lo particular ha logrado consolidar un *biopoder*, al entrometerse en todos los ámbitos de la vida de sus fieles y que al no hacer diferencia de su aplicación en los ámbitos privado y público, pero sobre todo por el control que tiene sobre el cuerpo y mente de éstos, principalmente de las mujeres con el Código de conducta de vestimenta femenino, puede dar la impresión de que existe una completa incompatibilidad entre ambas cosmovisiones y que a su vez éstas no pueden convivir al ser contrapuestas, ya que de forma asimétrica al laicismo, ésta excluye toda forma de pensamiento o visión contraria a la propia, más aún, cuando el hiyab también es un símbolo de identidad comunitario para las fieles musulmanas.

[...] en cuanto el uso de las diferentes clases de velo o pañuelo islámico supone una manifestación externa de la libertad de creencias de las creyentes que lo portan en los distintos ámbitos en los que se proyecta su vida pública, el mismo posee un rico valor simbólico que lo asocia con el Islam (Pascual, 2015: 166).

Sin embargo, sería ésta una afirmación muy apresurada de nuestra parte, ya que el pensamiento islámico no es del todo cerrado a aceptar cambios o flexibilizar su pensamiento, ya que en las primeras décadas del siglo pasado tuvieron lugar distintas organizaciones y movimientos sociales dentro de países islámicos dispuestos a abrirse e implementar modelos occidentales, aun cuando el fin lucrativo estuviera presente:

Hassan al-Banna, fundador de los Hermanos Musulmanes (1924), argumentaba que las ideas y las instituciones de las sociedades musulmanas deberían proceder del Islam, y no de Occidente, pero admitía la importación de Occidente en las siguientes áreas: sistemas administrativos, ciencias aplicadas, comunicaciones, servicios, hospitales y farmacias, industria, cría de animales y agricultura, energía nuclear para fines pacíficos, planificación urbana, construcción, alojamiento, flujo de tráfico y energía en general. Y añadía: “Aparte de estas cosas no necesitamos nada” (De Sousa Santos, 2014: 43).

De igual forma, tanto en Oriente como en Occidente se han iniciado procesos sociales considerados “modernistas” que han comenzado a cuestionar las interpretaciones machistas y restrictivas de la Sunna y la Sahría y que establecieron el estricto código de conducta de vestimenta femenina; al grado de considerar que éste no se ajusta al texto del Corán.

En la interpretación de los “modernistas”, el Corán no ordena ningún vestido específico para la mujer. La intención del Corán en estos versos es fijar o presentar su ética en relación con el paganismo preislámico. La formación del código de conducta femenina no es coránico sino un producto histórico de la Edad Media musulmana (Ruiz, 1998: 557).

A su vez, estos movimientos han ganado simpatía dentro del activismo de los derechos humanos y sectores feministas en Occidente, aunque no siempre han sido con un enfoque incluyente para las mujeres islámicas y la situación que viven, sino que se centran más en usar o no usar el hiyab o cualquiera de los velos islámicos, enfocándose más en un laicismo (que ya se ha mencionado), en lugar de enfocarse en la

forma que pueda mejorar la situación de desigualdad en que viven las fieles del Islam.

Una niña quiere ponerse velo para estar en su casa. A nadie se le ocurriría afeárselo. Lo privado es privado. Cada quien en su privacidad es monarca. También quiere usarlo para ir por la calle. Consecuencia: la ciudad presentará más variedad cosmopolita. Para ir a la escuela. Aparece el límite y se produce el problema [...] Si esa pañoleta es un signo religioso, está de más en un espacio público (Valcárcel, 2007: 31).

A esto es a lo que se refiere Boaventura De Sousa Santos al señalar que el código de conducta de vestimenta femenino islámico también ha generado divisiones entre grupos feministas en Occidente y fieles musulmanas que libremente luchan por su derecho de vestir cualquiera de los velos islámicos, principalmente en espacios públicos.

Con toda probabilidad es éste un tema que va a continuar dividiendo los movimientos de mujeres islámicas y los de sus aliadas no islámicas. Una de las vertientes de debate y de lucha política que se me antoja más fecunda es la de un feminismo crítico que trate de incluir en el mismo horizonte de análisis no sólo los límites del feminismo islámico sino también los límites del feminismo liberal occidental (De Sousa Santos, 2014: 52).

Resulta oportuno en este momento hacer mención de que en Occidente este debate sólo toma fuerza en ciertos ciclos temporales que son motivados por ciertos sucesos que parecieran revivirlo dada la crudeza de los mismos y que visibilizan la desigualdad social que existe entre hombres y mujeres dentro de los países musulmanes; para muestra de ello, dos casos que tuvieron lugar en el año 2022. El primero fue la trágica muerte de una joven musulmana de nombre Mahsa Amini, una joven de 22 años de edad en septiembre del año 2022 tras ser detenida por la *Policía de la Moral*⁸ por el supuesto uso inapropiado del hiyab, desatando así protestas en Irán.

8. Los encargados de vigilar de cerca dicho cumplimiento son los agentes de la Policía de la Moral, una entidad distinta a la policía iraní cuya presencia ha aumentado en el país, según los expertos en la zona, y, con ello, el endurecimiento de los controles. Su labor se centra en controlar que las mujeres vistan con ropa holgada, que el largo de los pantalones sea el suficiente y que no lleven demasiado maquillaje, entre otras restricciones (Perelló, 2022, párr. 02).

La muerte de Mahsa Amini el pasado 16 de septiembre ha vuelto a poner en foco el uso obligatorio del velo en Irán que se impone a mujeres y niñas mayores de siete años. Llevarlo mal colocado tuvo como consecuencia la detención de Amini y, de acuerdo con distintas alegaciones e informaciones de medios de comunicación, su muerte pudo deberse a torturas que sufrió en comisaría (Perelló, 2022, párr. 01).

Ha resultado indignante y bastante cuestionable la existencia de un cuerpo policiaco encargado de vigilar la conducta y vestimenta de las mujeres en Irán, con el que se mantiene y reproduce la desigualdad de hombres y mujeres en países islámicos y que además por un motivo como el no vestir o vestir inadecuadamente una prenda, se le faculte para detenerlas, y que en este caso particular le haya costado la vida a Mahsa Amini. El segundo ejemplo se trata del Mundial de Fútbol celebrado en Qatar también en ese año; evento bastante cuestionable en cuanto a su celebración en ese país, dada la existencia de leyes⁹ restrictivas para las mujeres, así como aquellas que criminalizan a la homosexualidad.

[...] el informe global anual Freedom in the World, que calcula las libertades políticas y civiles mediante una clasificación numérica. Qatar obtuvo un total de 25/100 en el Estado de Libertad Global en 2020. Las puntuaciones en Derechos Políticos y Libertades Civiles son particularmente preocupantes, habiendo obtenido 7/40 y 18/100 respectivamente (García, 2021: 04).

De esta forma, se aprecia cómo ambas cosmovisiones se encuentran exentas de tomar en cuenta la decisión de las mujeres o fieles del Islam como parte de sus derechos de libertad. “Un buen número de musulmanes que rechazan el uso del velo, aunque concede que pudiera tratarse de un mandamiento, se cuestiona si esa orden se restringe a un momento histórico particular o es válida para siempre” (Ruiz, 1998: 559).

Sin embargo, desde otro punto de vista podría argumentarse a favor del derecho de las mujeres a elegir si quieren o no utilizar velo, en la medida en que éste es expresión de su identidad religiosa; desde este prisma se plantea que prohibir

9. Además, la libertad de expresión ha sido aún más restringida debido a una nueva ley, redactada de forma ambigua, que criminaliza a una amplia gama de discursos y publicaciones; las mujeres aun enfrentan una discriminación severa en la ley y en la práctica; y la pena de muerte regresó luego de un hiato de 20 años (García, 2021: 05).

a las mujeres musulmanas la utilización del velo supone coartar su libertad de expresión y de credo (Fernández, 2011: 276).

Este enfoque es el que al final debiera guiar la batuta dentro de este acalorado debate, ya que al escuchar la voz de las mujeres musulmanas donde expresen su deseo de vestir o no el hiyab o cualquiera de los velos islámicos es una forma en que se les puede reconocer este derecho, ya que por medio de la libertad de vestirlo o no por su propia voluntad se les empodera, pues se dejan de lado las imposiciones machistas de las interpretaciones contenidas en la Sunna y la Sharía, así como de las imposiciones estatales que les nieguen a vestirlo, ya que al final ambas inculcan una forma de conducta y de vestimenta y no les reconoce la libertad de vestir estos velos o no.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, J. (2011). Influencia sociológica del Islam en Europa. En J. Martínez, *La influencia social del Islam en la Unión Europea* (pp. 157-204). España: Ministerio de Defensa-Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
- Ames, C. (2008). La apología y el diálogo en los primeros apologistas latinos: Tertuliano y Minucio Félix. *Circe de Clásicos y Modernos*, núm. 12, pp. 45-60.
- Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra. *Migración y Desarrollo*, núm. 01, pp. 01-30. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000102>
- Ballesteros, J. (2018). Weber, Casaubon y la secularización de Occidente. *Ilustración. Revista de Ciencias de las Religiones*, núm. 23, pp. 305-315. <http://dx.doi.org/10.5209/ilur.61032>
- Blancarte, R. (2022). *Democracia y laicidad*. (1ª edición). Ciudad de México, México: Instituto Nacional Electoral.
- Cabrera, L. (2020). Ponderación de los derechos constitucionales: Principios y valores en Colombia. *DiXi Revista*, XXII(01): 01-17. doi: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2020.01.06>.
- Cadhia, L. (2010). Un modo de resistir al biopoder: El lugar de la parrhesia en las reflexiones ético-políticas de Michel Foucault. *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, II(05): 289-299.
- Dawson, C. (2010). *La religión y el origen de la cultura occidental*. (E. Vela, trad.) Madrid: Ediciones Encuentro.
- De Sousa Santos, B. (2014). *Si Dios fuese un activista de los derechos humanos*. Madrid, España: Trofio.

- Fernández, O. (2011). Las mujeres en el Islam: Una aproximación. *Brocar: Cuadernos de Investigación Histórica*, núm. 35, pp. 267-286. doi: <https://doi.org/10.18172/brocar.num35>.
- García, G. (2021). La pelota no se mancha. *El Mundial de Fútbol Qatar 2022 empañado por violaciones de derechos humanos*. Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina. <https://www.cadal.org/informes/pdf/La-Pelota-No-Se-Mancha.pdf>
- Huntington, S. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. (P. Tosaus, trad.). Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica.
- Lo Coco, D., y González, E. (2021). La doble lógica de la externalización europea: Protección y deportación en Marruecos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 129, pp. 79-106. doi: doi.org/10.24241/rci.2021.129.3.79.
- Montoya, M. (2013). Oriente vs. Occidente. Un acercamiento al pensamiento filosófico oriental. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, LII(134): 41-51.
- Pascual, E. (2015). El hiyab. *Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones*, núm. 20, pp. 165-191. http://dx.doi.org/10.5209/rev_ilur.2015.v20.50409
- Perelló, B. (2022, 29 de septiembre). *El uso obligatorio del velo en Irán: Leyes, controles policiales y discriminación hacia las mujeres*. Recuperado el 15 de diciembre de 2022, de Newtral: <https://www.newtral.es/velo-obligatorio-iran/20220929/>
- Ríos, J. (2011). El Cuarto Mundo. *Temas para la Educación*, núm. 12, pp. 01-05.
- Román, M. (2005). Más allá de Oriente y Occidente. *Boletín de la Asociación Española de Orientalistas*, núm. XLI, pp. 303-311.
- Ruiz, M. (1998). El Código de conducta de la mujer. Entre la tradición y el cambio. *Estudios de Asia y África*, XXXIII(03): 549-567.
- Sánchez, D. (2010). El concepto de la cosmovisión. *Kairos*, núm. 47, pp. 79-92.
- Sirvent, C. (2010). *Sistemas jurídicos contemporáneos*. (12ª edición). México, DF: Porrúa.
- Tejeda, J. (2012). Biopoder en los cuerpos. Educación física y ciencia. *Educación Física y Ciencia*, núm. XIV, pp. 13-25.
- Toscano, D. (2008). El bio-poder en Michel Foucault. *Universitas Philosophica*, XXV(51): 39-57.
- Valcárcel, A. (2007, 22 de octubre). La democracia, el velo y la tolerancia. *El País*, p. 31.
- Yturbe, C. (2006). El principio de laicidad: El caso del velo islámico. *Diánoia*, LI(56): 67-93.

Polonia y su lugar en el nuevo panorama geopolítico europeo posterior a la invasión rusa de Ucrania en 2022: repercusiones del surgimiento de una nueva potencia militar

DOI: 10.32870/in.vi26.7270

Andrés Alejandro Araujo Bermúdez

Resumen

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 ha desencadenado una serie de cambios estructurales en la arquitectura de seguridad y geopolítica europea. Entre estos cambios está el surgimiento de Polonia como una potencia militar. En este trabajo se explican las implicaciones de las nuevas capacidades militares de Polonia para la seguridad europea. Para esto, se buscará detallar el contexto geopolítico europeo en el siglo XXI. También, se establecerán las maneras en las que la invasión rusa de Ucrania ha cambiado al continente y lo cambiará a futuro. Se concluirá que el surgimiento de Polonia como una potencia militar, cambiará por completo el ambiente político europeo y la arquitectura de seguridad del continente por sus crecientes capacidades y sus intereses geopolíticos, que se sumarán a otros sucesos, como las consecuencias de la guerra en Ucrania y el crecimiento de poder de Turquía. *Palabras clave:* Polonia, Ucrania, geopolítica, seguridad europea, potencia militar.

POLAND AND ITS PLACE IN THE NEW EUROPEAN GEOPOLITICAL LANDSCAPE FOLLOWING THE RUSSIAN INVASION OF UKRAINE IN 2022: REPERCUSSIONS OF THE RISE OF A NEW MILITARY POWER

Abstract

Russia's invasion of Ukraine in February of 2022 has set in motion a series of structural changes in the European security and geopolitical architecture. Amongst these changes is the rise of Poland as a military power. This work

Recibido: 30 de mayo 2022. Aceptado: 30 de noviembre 2022.

Received: 30 May, 2022. Accepted: 30 November, 2022.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2889-8591>.

will explain the implications of Poland's new military capabilities for the European security. For this, it will detail the European geopolitical environment in the 21st century. It will also establish the ways in which the Russo-Ukrainian War has changed the continent and will continue to change it. Concluding that the emergence of Poland as a military power will completely alter the European political environment and the continent's security architecture, due to its growing capabilities and geopolitical interests that will interact with other events, such as the consequences of the war in Ukraine and the rise of Turkey.

Keywords: Poland, Ukraine, geopolitical, European security, military power.

Introducción

La unificación alemana en 1871 supuso un cambio de épicas proporciones al panorama geopolítico europeo de los siglos XIX y XX. El papel de Gran Bretaña y el desarrollo de los sucesos políticos y económicos influyeron enormemente en cómo se desarrolló la política europea continental (McGinnis, 2015; Taylor y Flint, 2002: 53-113). Este cambio tan drástico, sumado a la situación geopolítica alemana y sus crecientes capacidades económicas y militares conllevó a dos guerras mundiales en el siglo XX, ya que el país buscaba librarse de lo que podría considerarse una jaula geopolítica entre potencias posiblemente hostiles: Francia y Rusia (Friedman, 2012: 142-150). Nuevamente nos encontramos frente al surgimiento de otra potencia en el continente y que también se encuentra en una situación geopolítica precaria. Tras la disolución de la Unión Soviética, Polonia surgió como una nación libre y soberana en 1993, con la retirada de las últimas tropas soviéticas.

Ahora, tras la invasión rusa de Ucrania en 2022¹ (también referida como Guerra rusoucraniana, guerra en Ucrania o Guerra de Ucrania), el país europeo oriental ha surgido como un actor decisivo en los esfuerzos contra Rusia en la Guerra rusoucraniana y se ha embarcado en una misión para convertirse en la principal potencia militar europea. Una vez formalice este proyecto, el país superará militarmente a Francia y Alemania, las dos potencias europeas tradicionales de los dos siglos pasados. Washington se ha mostrado a favor del desarrollo del poder político y militar de Polonia y está asumiendo un papel mucho más

1. En este trabajo sólo se analiza la invasión rusa de Ucrania de 2022, no la de 2014.

activo que el de Gran Bretaña frente al crecimiento de poder de Alemania. Este proyecto de empoderamiento militar polaco por sí solo nos da a entender que el país está pasando por años cruciales en su historia.

Pero su surgimiento se está dando en medio de un claro punto de inflexión geopolítico en el continente. Para poder comprender mejor el surgimiento de Polonia y sus implicaciones será necesario comprender la geopolítica de Europa en el siglo XXI, la cual está marcada por diversas crisis, el resurgimiento (y posterior decadencia) de Rusia y el crecimiento de poder de otra potencia: Turquía. La invasión rusa de Ucrania ha exacerbado los problemas e inseguridades ya existentes, sentando las bases para muchos otros cambios más adelante.

Este trabajo no solamente tiene como objetivo explicar el panorama en el cual está dándose el empoderamiento de Polonia como una potencia militar, ni busca limitarse a analizar solamente las consecuencias más recientes de la Guerra de Ucrania. La investigación buscará, mediante un análisis geopolítico, explicar las repercusiones a largo plazo de la guerra y del empoderamiento de Polonia para poder vislumbrar cómo se podría encontrar el contexto geopolítico continental más adelante.

Desde un análisis geopolítico serio, se pudieron percibir varios cambios en el sistema internacional. Después de la disolución de la Unión Soviética en 1991, se produjo un debate en 1992, en donde se habían presentado dos posturas que, aunque muchos hubieran alegado que eran opuestas por apearse a diferentes modelos globales, en realidad no se contradecían más que en sus absolutismos de no creer que ambos escenarios eran posibles (Taylor y Flint, 2002: 97). Por un lado, Taylor (1992b, citado por Taylor y Flint, 2002: 97) señaló que el islamismo político podría surgir como una fuerza determinante en el teatro geopolítico global por su capacidad de influencia. Mientras que De Blij reconocía que todavía existía la capacidad suficiente para que un Estado ruso (más débil que el soviético) siguiera ostentando una capacidad militar significativa “[intentará] reafirmar el poder e influencia política que tuvo en el pasado [como la Unión Soviética]” (1992, citado por Taylor y Flint, 2002: 97).

El primero se volvió una realidad con el ataque el 11 de septiembre de 2001 y marcó la primera y segunda décadas del siglo. Mientras que el resurgimiento de Rusia, aunque comenzó en 2008 con la invasión de Georgia, apenas está en su apogeo y se encuentra marcando la actual

arena geopolítica mundial. Los dos escenarios fueron recogidos, profundizados y actualizados por Friedman, quien explicó la razón detrás del enfrentamiento entre Estados Unidos y las organizaciones islamistas y mantuvo la postura de que Rusia intentaría recuperar las zonas tapón de la Unión Soviética por cuestiones de seguridad nacional (2010: 31-49, 65-87, 101-119; 2012: 54-83, 120-141). Friedman también pronosticó después que Polonia llegaría a surgir como una potencia significativa en Europa, especialmente por el resurgimiento de Rusia y su posterior deterioro tras sus intentos de restablecer su control en el territorio anteriormente soviético (2010: 148-152).

Con el objetivo de explicar mejor el ascenso de Polonia como una potencia militar, el panorama en el que se está dando y las implicaciones para la seguridad europea, el trabajo se divide en tres partes. En la primera parte: “Geopolítica europea en el siglo XXI”, se expondrán las rivalidades y las coyunturas en la escena geopolítica europea reciente y actual. En la investigación se englobarán algunos antecedentes históricos previos a 1991, pero se enfocarán principalmente en la época posterior a la Guerra Fría, hasta 2022 con la invasión rusa de Ucrania.

La segunda parte: “La invasión rusa de Ucrania que desencadenó todo”, tratará sobre cuáles han sido las repercusiones geopolíticas de la actual Guerra rusoucraniana. También se explicarán cuáles son los resultados más probables del conflicto bélico y el ambiente geopolítico más plausible posterior al conflicto. Las amenazas que actualmente presenta Rusia se seguirán presentando, sólo que modificadas tras su derrota, debilitamiento y posterior fragmentación, la cantidad de armamento y fuerzas (centros de poder) en juego en Rusia van a desestabilizar a Europa Oriental. La salida de Rusia como potencia en el continente europeo también creará una gran oportunidad para que Varsovia pueda aprovechar el vacío de poder dejado por Rusia, muchos países buscarán a Polonia como un garante de estabilidad y seguridad, debido a que sería el único país local con la capacidad militar de lograr imponer ambos.

En la última parte: “Polonia como la nueva potencia militar”, el trabajo abordará cuáles serán las repercusiones del surgimiento de Polonia en el tablero geopolítico continental. Inicialmente, esta parte se dividirá en dos etapas: la primera será en los próximos años durante el transcurso y los últimos años del conflicto, y en la segunda será, tras la finalización del conflicto bélico, en una Europa ya transformada.

Por último, se concluirá que el ascenso de Polonia como una potencia militar, sumado a otros sucesos como las consecuencias de la guerra en Ucrania y el surgimiento de Turquía en el escenario como otra potencia regional, cambiará por completo el ambiente político europeo y la arquitectura de seguridad del continente por sus crecientes capacidades y sus intereses geopolíticos. Turquía ha estado aumentando sus capacidades militares por años y también se ha posicionado como un actor importante en el conflicto. Polonia no será la única nación buscando aumentar su influencia en lo que anteriormente eran los espacios de influencia rusos.

La geopolítica europea en el siglo XXI

Desde hace más de dos siglos los problemas europeos se han centrado en tres potencias: Francia, Alemania y Rusia. Junto con la respuesta de Gran Bretaña a estas mismas. El surgimiento de las últimas dos (Alemania como Prusia), sumado al surgimiento de Austro-Hungría, significó el fin de Polonia, no sólo como una potencia, sino como una nación, algo que culminó a principios del siglo XIX. A partir del siglo XIX la geopolítica de Europa ha evolucionado alrededor de la relación entre estas tres potencias y el papel que desempeñó Gran Bretaña en la política continental, pero ahora nos enfrentamos a un contexto completamente diferente al de los últimos dos siglos. Por un lado, las potencias europeas tradicionales han intentado buscar su lugar en el mundo y mantener su estatus. Pero, por otro, estamos viendo la formación de una nueva estructura mundial, con múltiples potencias de diferente calibre. Esta estructura no está limitada a China, Rusia y Estados Unidos,² sino es una muy vasta, con varias nuevas potencias.

Francia es una potencia que ha estado en decadencia constante y paulatina, específicamente a partir de las décadas de 1920 y 1930. Según Taylor y Flint (2002: 106-109) los códigos geopolíticos franceses durante el siglo XX se caracterizaron por intentar recuperar su posición en el sistema internacional y de aumentar la postura europea a

2. Aunque Europa se reconozca como una fuerza importante, ésta no es una entidad unida y sus potencias tradicionales ya no cuentan con la capacidad de imponerse en la arena internacional, sólo de influenciarla.

la altura de la Unión Soviética y Estados Unidos. El actuar de Francia en África, su rivalidad con Turquía en el Mediterráneo y el norte de África, los choques que ha tenido con Estados Unidos en materia de política exterior y seguridad, junto con sus continuas aspiraciones de aumentar su estatus y el de Europa en la política y economía global, son muestra de que sigue con los mismos códigos, aunque modificados. Gran Bretaña también ha intentado buscar su lugar en el nuevo mundo, aunque de diferente forma y tras su salida de la Unión Europea (UE) tendrá que esperar a que Estados Unidos u otra potencia atlántica tenga interés en ayudar al país a recuperar, o por lo menos mejorar, su posición en la economía y política mundial. Mientras que Alemania se ha mantenido apegada a su posición actual, sin ningún interés real en ser tan asertiva como Francia en el sistema global.

Por otro lado, Rusia es una potencia que también se encuentra en una decadencia pronunciada que hasta ahora ha durado poco más de 100 años. Aunque el colapso del Imperio Ruso tras la Revolución Bolchevique de 1917-1923 y la disolución de la Unión Soviética son tratados como dos procesos distintos, en realidad forman parte de un solo proceso: la decadencia de Rusia. En 1914 el Imperio Ruso cometió el mismo error que había cometido en 1904, sobreestimar demasiado sus capacidades. Pero el error fue mucho más fatal en 1914 por no haber comprendido el panorama internacional en el que se encontraba o su situación doméstica. Internamente, el país era vulnerable por su poca industrialización, pobre infraestructura de transporte y severos problemas sociales, institucionales y económicos que afectaban al imperio. Las instituciones fueron debilitadas y las rivalidades internas empeoraron. Esta inestabilidad interna llevó a que Rusia se volviera vulnerable y experimentó una ruptura que permitió la intervención de fuerzas extranjeras, como Gran Bretaña, que buscaban apoyar al ejército blanco.

El debilitamiento del imperio culminó en una derrota frente a la Segunda República Polaca en 1920. Aunque la revolución había acabado con la estructura y el sistema político y económico de la Rusia zarista, el imperio perduró, sólo que bajo un nuevo nombre y sistema. La Unión Soviética surgió del caos de la Revolución Rusa en 1923, pero debilitada. Solamente la ayuda económica y militar extranjera, específicamente la estadounidense, fue lo único que pudo mantener en pie al nuevo Imperio soviético frente a la ofensiva de la Alemania Nazi (González,

2017: 27-31). Más adelante se observará cómo la estructura política soviética, respaldada por agencias de inteligencia y de seguridad (igual que el Imperio zarista), como Comité de la Seguridad Estatal o KGB (por sus siglas en ruso), tampoco sería capaz de mantener en forma al Imperio. Los soviéticos nunca pudieron industrializar exitosamente al país a la par de Occidente. Terminaron por crear un imperio con una economía tercermundista, pero un poder político y militar primermundista situada en la semiperiferia económica (Taylor y Flint, 2002: 90 y 91). Toda la estructura soviética se vino abajo por la lucha interna entre las élites (sobre el futuro de la Unión Soviética) en la década de 1980, la guerra soviético-afgana y los problemas latentes internos al imperio (Taylor y Flint, 2002:90-92; Reuveny y Prakash, 1999: 696-698).

Rusia, posterior a 1991, es decir su segundo colapso, se volvió un caos con mafias capitalistas agresivas, el surgimiento de oligarquías, movimientos separatistas y organizaciones terroristas. Todo esto llevó a que el país perdiera toda su esfera de influencia y, al igual que durante la Revolución Rusa, el país sufrió intervenciones externas. Pero esta vez la intervención extranjera se asentó institucionalmente con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea. Con la llegada de Vladimir Putin, ex miembro de la KGB,³ al poder, la nueva élite rusa: la silovikí, buscó recrear la estructura imperial, sólo que ahora no soviética, sino que rusa. La intervención militar en Georgia, la intervención política rusa en Bielorrusia y la invasión rusa de Ucrania, son los intentos materializados del régimen imperial ruso intentando recuperar sus zonas tapón.

Solamente que Rusia ha cometido el mismo error que las dos anteriores estructuras imperiales, la zarista y la soviética. Su invasión se debió a una mala interpretación de la situación del sistema internacional y un exceso de confianza sobre sus capacidades económicas, de inteligencia y militares. Esta excesiva confianza ignoró los todavía latentes problemas en infraestructura y económicos, al igual que los políticos y los sociales que el país todavía enfrenta. La guerra ha aislado económicamente a Rusia y el Kremlin no podrá mantener al país en pie económicamente, mucho menos con un conflicto prolongado. Ahora, la razón por la que este trabajo se enfocó más en la decadencia

3. Una de las principales instituciones cuyo objetivo geopolítico, no ideológico, era mantener a Rusia segura y estable.

de Rusia que la alemana, británica o francesa, es por dos elementos. Uno, es que la decadencia de Rusia será mucho más pronunciada que la de las demás potencias tradicionales por la guerra, incluida la guerra económica emprendida contra la Federación Rusa. El segundo es que el papel de Rusia en la geopolítica europea es mucho más fundamental para Polonia, especialmente por su actual decadencia. Su importancia geopolítica para Varsovia sólo es igualada por Alemania.

Rusia siempre ha ejercido un papel importante en el continente, pues su amenaza y poder militar, al igual que su potencial industrial y demográfico, siempre figuraron en las mentes de los estrategas europeos. La teoría del corazón continental de Halford Mackinder y su importancia para la política exterior británica, es un ejemplo de cómo Rusia se había convertido en una grave preocupación para Europa occidental, central y oriental. Sus necesidades de seguridad de expandirse al oeste y asegurar la llanura nordeuropea, siempre chocaban con las necesidades de Francia o Alemania, las cuales también han buscado expandirse al este. Pero el ambiente geopolítico europeo se encuentra en una tremenda transformación, las potencias tradicionales van en decadencia y Rusia, con cada mes y año, está más cerca de una nueva derrota frente a Occidente. Polonia se encuentra en una situación de una descomunal oportunidad, algo que ha ido aprovechando y se debe a un hecho geopolítico importante.

La Unión Europea y la OTAN son dos instituciones creadas para resolver la cuestión sobre el lugar de las potencias europeas centrales en el continente y el mundo, principalmente tenían el objetivo de dejar resuelto el dilema alemán, incluido el soviético, pero de diferente forma (Friedman, 2010: 75 y 76). La primera integró económicamente al país con el continente, especialmente con la otra potencia continental de Europa occidental: Francia. El segundo tuvo el objetivo de integrar al ejército alemán con la alianza estadounidense, con el objetivo de mantener bajo control, principalmente estadounidense, al poder militar alemán. Francia, a través de la Unión Europea, también intentó lidiar con la cuestión del ejército alemán con el euroejército,⁴ pero no ha brindado frutos. Las instituciones resolvieron la cuestión

4. Éste también tenía el objetivo de intentar multiplicar las capacidades políticas y militares europeas para poner a Europa a la par de la Unión Soviética y Estados Unidos en el tablero global.

soviética (ahora rusa) al crear un bloque económico que mantuviera al bloque militar para hacer frente a la Unión Soviética en el continente. Pero ambas instituciones son vistas de forma muy diferente en Europa oriental, y cumplen dos propósitos opuestos a los anteriores.

La OTAN sigue siendo vista como una herramienta de seguridad frente a los rusos. Después de todo, los que principalmente han advertido de Rusia y sus pretensiones expansionistas han sido los gobiernos ex comunistas, especialmente Polonia. Pero más que nada, ambas instituciones son vistas, no como herramientas de una integración para resolver los conflictos y apaciguar a los países, sino son observadas como herramientas de empoderamiento.

Polonia ha usado a la Unión Europea para fortalecer su economía y mejorar su industria y situación socioeconómica, algo que con ayuda financiera europea ha brindado frutos significativos. La UE es vista primordialmente como una zona de libre comercio y de desarrollo económico, de ahí los choques en otros temas, como los políticos, los jurídicos o los financieros. El impacto de la crisis financiera de 2008 comprobó varios problemas estructurales dentro de la Unión Europea y su incapacidad de responder ante adversidades de manera unida y coordinada, sin prestar mayor favoritismo a las necesidades de las potencias de la UE: Alemania y Francia (Friedman, 2012: 150-155). Esto se reforzó por la respuesta a la crisis migratoria de 2015 y la pandemia de covid-19 de 2020, en las cuales los países respondieron de manera unilateral, perjudicando a los demás. Incluso, la crisis migratoria fue un hecho que llevó a la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea.

Claramente la Unión Europea pudo presentar una solución al dilema alemán, al igual que para la amenaza soviética/rusa, pero no ha eliminado la rivalidad geopolítica y la inseguridad del continente. Los Balcanes son una región insegura por el resurgente nacionalismo serbio, agresivo y asertivo y las tensiones étnicas imperantes en la región. Grecia y Turquía sostienen *de facto* una guerra fría y una carrera armamentista por dominio del Mediterráneo oriental. Incluso Francia se ha sumado al bando griego al igual que Alemania, de manera no directa, se ha sumado al bando turco al proporcionarle armamento militar, como submarinos. Todavía existen puntos de tensión políticos en las regiones donde operaban las organizaciones terroristas, como el Ejército Republicano Irlandés y el ETA. Los nacionalismos siguen activos y con el tiempo están cobrando fuerza en el continente. La probabilidad

de que Marine Le Pen gane en las siguientes elecciones francesas es alarmante (AFP, 2023).

Pero el principal reto es que las instituciones creadas en el siglo pasado no fueron creadas ni han sido ajustadas en lo más mínimo para responder al contexto geopolítico que está empezando a surgir en el continente. Como se había mencionado, Polonia sólo observa a la UE como una herramienta para enriquecerse, pero nada más. La OTAN ha sido utilizada como una herramienta para fortalecerse y mejorar militarmente, para dejar atrás la doctrina militar soviética junto con el armamento y equipo militar soviético. Los frutos de pertenecer a la OTAN se han resaltado en la Guerra rusoucraniana y la capacidad del ejército ucraniano de resistir y superar al ejército ruso en algunas áreas, a pesar de su desventaja numérica, industrial y armamentista. El país ha sido uno de los más activos en el apoyo a Ucrania desde el inicio de la invasión y ha sido uno de los más jingoístas en la respuesta a Rusia.

Los intereses polacos han sido alejar a Rusia de Europa, especialmente de Alemania, de ahí sus constantes argumentos previos a la invasión de que Europa debería dejar o disminuir su dependencia del gas natural ruso. Esto debido a que, históricamente, el acercamiento o cooperación entre Alemania y Rusia siempre han llevado a la ruina u ocupación del país. Por el momento, la variable alemana ha sido lidiada con la UE y la rusa, no sólo con la OTAN, sino también con sus propios esfuerzos para empoderarse militarmente. Pero la cambiante estructura abre muchas posibilidades para el país, al estar en una posición de ventaja descomunal. Sumada a su proyecto de modernización militar, el país buscará lidiar con la latente amenaza rusa, pero también irá respondiendo a nuevas amenazas o retos geopolíticos. Europa no está institucionalmente preparada para lidiar con los retos por venir y no lo estará con una Polonia en surgimiento y sus potencias tradicionales en decadencia con un panorama en transformación.

La invasión rusa de Ucrania que desencadenó todo

La invasión rusa de Ucrania en 2022 ha sido un fracaso desde el principio por varias razones. Las principales han sido la incapacidad de Moscú de dominar al país militarmente, la pérdida de influencia y aliados junto con sus graves problemas económicos y políticos que se están

gestando en el país. Todos los logros en recuperar zonas tapón que ha obtenido Rusia a través de los años los ha perdido o los está perdiendo. Su principal socio, considerado como su principal aliado, China, no ha votado a su favor en las Naciones Unidas y solamente ha respaldado al país económicamente, aunque de manera limitada. En Kazajistán, el gobierno por el que Moscú llegó a intervenir mediante la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO) se ha estado alejando de Rusia, rechazando la invasión rusa y su anexión de varios territorios ucranianos. Esto ha aumentado los temores de que el Kremlin podría ejercer represalias por el distanciamiento, como lo hizo al cortar el suministro de gas natural al país en 2022 (RANE Stratfor, 2022a, pág. 1).

Incluso China ha ido aumentando su influencia económica a expensas de la rusa en Asia central y ha estado, junto con Turquía, presentándose como una potencia regional interesada en ayudar a mantener la integridad territorial y la seguridad (RANE Stratfor, 2022a, pág. 9). El Corredor de Transporte Transcaspiano es un ejemplo de los crecientes intereses económicos que dejan fuera a Rusia del comercio entre Asia, el Medio Oriente y Europa. También hay discusiones sobre cómo Bielorrusia podría estar contemplando su estrategia a largo plazo respecto a su relación con Rusia, con tal de seguir sus propios intereses independientes (Zolotova, 2023, pág. 8). Egipto también terminó retractándose de su apoyo militar secreto a Moscú, de enviar inicialmente a Rusia 40,000 cohetes, tras una ofensiva diplomática estadounidense. Después del suceso, El Cairo prefirió armar a Ucrania (Ryan *et al.*, 2023, párr. 1-3). Este retroceso de los aliados o socios de Rusia se ha disparado, aunque de manera gradual y calculada en algunos casos, con la invasión y solamente seguirá en aumento conforme continúe la Guerra de Ucrania y la guerra económica contra Rusia.

Complementando lo anterior, la invasión ha ocasionado varios problemas peligrosos, tanto económicos como políticos y alimentarios. Debido a que el país fracasó en industrializarse y desarrollarse tecnológicamente tras la disolución de la Unión Soviética y la adopción de la estrategia de enfocarse en la exportación de recursos naturales, como gas natural y petróleo, ha significado nuevamente que sólo es una potencia militar con una economía semiperiférica (Friedman, 2010: 104-106). Eso ha hecho que el país no pueda presentar una verdadera alternativa a Estados Unidos o al Occidente en general. Aún así, las repercusiones del conflicto más severas han sido las respuestas

de varios gobiernos y los cambios en sus posturas, las cuales gradualmente son mucho más asertivas, agresivas o proactivas en cuestiones de influencia y seguridad. Hill y Horton (2023, párr. 10-13), en una columna del *Washington Post*, señalaron cómo en los documentos filtrados del Pentágono se informaba sobre cómo Turquía apoyaba la idea de que Ucrania atacara fuerzas rusas en Siria a través del grupo paramilitar de las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF por sus siglas en inglés). Sólo que los turcos enfatizaban la necesidad de que “Ucrania montara sus ataques desde áreas kurdas, en vez de aquéllas en el norte y noroeste, controladas por otros grupos rebeldes, algunos respaldados por Turquía”,⁵ con tal de evitar cualquier repercusión (Hill y Horton, 2023, pár. 13).

Tokio se ha sumado a los cambios internacionales al agregar recientemente la “capacidad de contraataque”⁶ a su serie de reinterpretaciones del artículo 9 de su Constitución. Eso se refleja en la adquisición de múltiples misiles de crucero Tomahawk, sus objetivos de desarrollar 10 diferentes tipos de misiles y lanzar múltiples satélites que refuercen su capacidad de contraataque (Pollmann, 2022, pár. 4). Esto es muestra de cómo es que el mundo puede no estar experimentando un alza en el gasto militar exagerada, pero que las capacidades de las fuerzas armadas de varios países están experimentando un aumento significativo.

Los Balcanes también se han vuelto inseguros, nuevamente por las tensiones entre Kosovo y Serbia. Lo cual se suma a un resurgimiento del nacionalismo armado serbio en Bosnia y Herzegovina, liderado por el líder de la Republika Srpska, Milorad Dodik. Países miembros de la UE como los Países Bajos, mediante la EUFOR, han enviado tropas a Bosnia por las tensiones en la región (*The Brussels Times*, 2023, pár. 1). Polonia también tiene una presencia militar en la región mediante el EUFOR Althea (European External Action Service [EEAS], 2020). Más preocupante aún, sería la doble crisis política y económica en Rusia. El país ya se está aproximando a una situación en la cual no podrá sostener su propia economía, sus finanzas o sus fuerzas armadas (*Good Times Bad Times*, 2023: 14:30). Aunque las sanciones económicas no hayan detenido a la máquina de guerra rusa, esto no significa que no

5. Traducción personal.

6. Traducción personal.

estén teniendo éxito en otras formas. En primer lugar, la economía rusa ya no podría sostener una escalada significativa en la intensidad del conflicto y las dificultades de ganar dicho conflicto han aumentado para Rusia (*The Economist*, 2023). Por ejemplo, si el ejército ucraniano obtuviera las municiones y el equipo militar, como aviones caza F-16 o sistemas antiaéreos, esto podría significar una presión preocupante para la economía y la industria rusa que, actualmente, ya se enfrenta a retrasos graduales en su capacidad manufacturera y de reparación (*The Economist*, 2023).

Actualmente existe un debate sobre las capacidades financieras y económicas de Rusia. Por un lado, algunos como *The Economist* (2023, párr. 12-14) alegan que el país todavía tiene la capacidad tecnológica, cibernética (hackeos) y económica para que su economía siga funcionando sin poner presión sobre la población civil. Mientras que otros presentan una imagen totalmente opuesta respecto a la economía rusa. En una entrevista con Rob Watts de Deutsche Welle (2023, 2:45), el profesor Jeffrey Sonnenfeld advierte que la información que presentan el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial sobre la economía rusa no es confiable por sus fuentes, que son principalmente rusas o del Gobierno ruso. También señaló que no existe información creíble sobre las métricas económicas de Rusia, por el hecho de que se ha dejado de reportar sobre las mismas. No contar con una economía avanzada dificulta la habilidad de Rusia de recuperarse de su actual dilema económico y también significa que su economía es sumamente vulnerable. Tan sólo el límite en el precio de los derivados del petróleo ruso ha afectado gravemente a las finanzas rusas, ya que éstos son la principal fuente de ingresos del Gobierno. Kantchev y Gershkovich (2023) alegan que el país eurasiático ha sufrido enormemente por la pérdida de jóvenes y la disminución dramática en inversiones, una amenaza inflacionaria y un retroceso tecnológico empeoran con el tiempo el estado de la economía. Más aún, su creciente dependencia de China, señalada por varios como una colonización china de Rusia, sólo vulnera más al país, debido a que Pekín se enfrenta a sus propios problemas políticos y a sus propias dificultades económicas, con una disminución en los ingresos de la población (Liu, 2023, párr. 3-5).

Muy probablemente la economía rusa resista unos años, pero es improbable que la economía y las finanzas del Gobierno ruso puedan mantener el país a flote por mucho tiempo. Rusia es una gran nación,

con una de las economías más grandes del mundo, el país no será derrotado fácilmente, pero su tamaño y poder no son suficientes para evitar una situación catastrófica, una donde las fragmentaciones políticas y étnicas vuelvan a resurgir. La élite rusa se encuentra en un punto importante de inflexión, ya que la cohesión que antes se observó, especialmente al inicio de la guerra con el anuncio de la operación militar especial, está empezando a quebrantarse con críticas y rivalidades.

El hecho de que el Servicio Federal de Seguridad o FSB⁷ (por sus siglas en ruso) haya planeado la invasión y no el Departamento Central de Inteligencia o GRU⁸ (por sus siglas en ruso) o el ejército ruso y sus altos mandos, llevó a que emergiera una enorme rivalidad entre ambas instituciones, especialmente porque el ejército ruso ha sufrido las bajas y las principales derrotas y humillaciones (Zabrodskyi *et al.*, 2022: 7). Muchos, como Yevgeny Prigozhin y su empresa paramilitar privada, el Grupo Wagner PMC,⁹ han mostrado una fuerte rivalidad con el ejército ruso y sus altos mandos. RANE Stratfor (2022b, párr. 8) publicó un trabajo en donde establece una división dentro de la élite rusa con una élite ultranacionalista cada vez más empoderada, que podría amenazar a Putin y a su círculo más cercano en el Kremlin. Si las rivalidades, aunque parezcan triviales por el momento, son alguna indicación de lo que podría continuar y empeorar, con el tiempo la continuación del conflicto y el empeoramiento de la situación económica sólo aumentarían la probabilidad de que la situación se deteriore. La enorme dependencia del petróleo y del gas natural significa que, con el tiempo, por las sanciones el Gobierno ruso se podría quedar sin los ingresos necesarios para mantener la guerra y la calidad de vida de la población civil (Kantchev y Gershkovich, 2023, párr. 5-7).

El Gobierno ruso no podrá mantenerse en el conflicto y las crecientes rivalidades entre las élites sólo empeoran la situación. Pero, precisamente, el mayor reto que presenta la guerra no sólo es su posible escalada, sino una posible derrota de Rusia, en la cual podría desarrollarse una fuerte fragmentación en la élite rusa y las poblaciones étnicas, que ya no tendrían los lazos económicos o el temor a las represalias por

7. La FSB es el servicio de inteligencia encargado de la seguridad del Estado ruso y la seguridad fronteriza de Rusia.

8. E GRU es el servicio de inteligencia militar de Rusia.

9. PMC son las siglas en inglés de contratista militar privado.

parte de las agencias de seguridad rusas o del ejército devastado por la guerra. El ejército y las agencias de inteligencia rusas no podrán recuperarse de la guerra, incluso tras su finalización. En abril el servicio de prensa del Instituto para el Estudio de la Guerra (ISW) reportó que el despido y reemplazo del almirante Sergei Avakyan muy probablemente tuvo que ver con su incapacidad de recuperar las facultades de preparación de combate de la Flota del Pacífico, por las bajas que han sufrido las fuerzas del Pacífico en la Guerra de Ucrania, algo común en otras regiones como el Ártico (Stepanenko *et al.*, 2023, pág. 2). El mayor peligro sería una Rusia debilitada y que se estuviera fragmentando ya sea de manera repentina o gradual. Si la Unión Soviética no pudo equilibrar su presupuesto y su crecimiento económico con el gasto militar, un Estado ruso mucho más débil tiene mucho menos posibilidades de resistir la actual guerra en Ucrania, la guerra económica y una rivalidad con Occidente (Kantchev y Gershkovich, 2023, pág. 4).

Rusia podrá mantenerse en pie por unos pocos años; no obstante, para finales de la década es difícil ver una Rusia que se esté manteniendo fuerte y unida frente a un conflicto armado o una segunda guerra fría con una guerra económica feroz en su contra. Todo eso llevará a un nuevo dilema de seguridad y de competencia geopolítica. Este dilema se desarrollaría en tres posibles escenarios. En el primero, el mejor resultado para Rusia, el país se mantiene unido territorialmente, pero pierde todas sus zonas de influencia: el Cáucaso, Asia Central, Europa Oriental, el Medio Oriente, Norte de África y África Subsahariana. Éstas las perdería frente a rivales más capaces de dominar el vacío de influencia que dejaría el país, tales como Turquía, China, Estados Unidos o Polonia.

Los otros dos escenarios son mucho más peligrosos para Rusia. En el segundo, Rusia experimentaría una fragmentación gradual. Los diferentes grupos étnicos o los centros poblacionales más lejanos podrían buscar desprenderse de Moscú y buscar sus propios intereses económicos y regionales. Esto se debería al hecho de que Rusia sería incapaz de mantener sus fuerzas de seguridad y de inteligencia en pie para mantener a raya a cualquier aspiración regionalista. Los líderes regionales leales a Moscú perderían su protección y su posición en el poder sería dudable, lo que los lleva a cambiar su postura o dejar las regiones. Los lazos económicos que una vez mantenían a Rusia unida junto con las fuerzas de seguridad y de inteligencia que la mantenían

a la unidad en marcha, ya no existirían por el debilitamiento de Rusia tras la guerra.

En dicho escenario, Polonia, Turquía, China y Estados Unidos buscarían asegurar sus intereses mediante ofensivas diplomáticas o paradiplomáticas en las diferentes regiones del país que estarían fragmentándose. Rusia estaría experimentando lo que vivió durante el colapso de la Unión Soviética en la década de 1990, solamente que ahora mucho más adentro de su territorio nacional. Pero la peor coyuntura sería de una fragmentación más apresurada, que estaría acompañada de una balcanización de Rusia entera.

En el tercer escenario, los diferentes grupos étnicos estarían buscando imponer su propia voluntad por encima de los intereses de Moscú o los rusos, similar a cómo los cosacos, checos y eslovacos empezaron a causar serios problemas durante los años de la Revolución Rusa. Durante la disolución de la Unión Soviética, Rusia tampoco se libró de estos problemas, con varios levantamientos étnicos en diferentes regiones, los chechenos, siendo los más violentos (Riasanovsky *et al.*, 2023). Podrían surgir movimientos tanto políticos como paramilitares. En este escenario, el armamento que tengan a su disposición junto con el arsenal nuclear ruso convertiría la situación en una peligrosa amenaza para la seguridad internacional. Con un ala ultranacionalista jingoísta en ascenso sería muy probable una respuesta agresiva por parte de Moscú y de varios centros de poder prorrusos, lo que sólo aseguraría una balcanización de la federación fragmentada.

En cualquiera de los tres escenarios, Rusia sufre un retroceso dramático, tanto territorial como en influencia. Esto abriría la puerta a Polonia, con sus nuevas capacidades militares y creciente influencia política, para adentrarse en zonas rusas. En el último escenario, incluso podrían adentrarse a territorio ruso. Pero Polonia no sería el único país capaz de aprovechar esta descomunal oportunidad, también tendríamos que tomar en cuenta a otros países, especialmente Turquía. Como consecuencia, la arena geopolítica se volverá una completamente nueva, con nuevas potencias en crecimiento compitiendo por influencia y poder. Con Rusia fuera de la imagen, ahora deberemos considerar el surgimiento de nuevas rivalidades o el empeoramiento de las actuales, junto con la aparición de nuevas amenazas a la seguridad europea.

Polonia como la nueva potencia militar

Es bastante claro cómo la actual crisis de Ucrania representa un gran reto y amenaza a la seguridad europea. Sin embargo, más importante aún es identificar la respuesta de Europa y específicamente de tres países: Alemania, Francia y Polonia. Alemania ha sido uno de los países en responder de manera más cautelosa a la guerra y han existido varios esfuerzos por parte de sus aliados para que el país intensifique su apoyo a Ucrania (Francis, 2023a). Solamente tras presión de sus aliados fue que Alemania comenzó a enviar armamento antitanque a Ucrania (Herszenhorn *et al.*, 2022). Su respuesta ha sido crucial debido a que es la principal economía europea y su respuesta abre la posibilidad de que otros países también puedan efectuar acciones, tales como Polonia (Hird *et al.*, 2023, p. 1). Pero aun así, su respuesta ha sido lenta y limitada y no ha ayudado a que Alemania se posicione como figura clave en el apoyo militar a Ucrania. Todo lo que ha hecho, después de todo, ha sido por presión internacional, específicamente de la alianza y países como Polonia y Estados Unidos. Francia ha estado mucho más activa que Alemania en la crisis ucraniana. Antes de la guerra el presidente Emmanuel Macron había entablado una conversación bilateral con Vladimir Putin para intentar reasegurar al mundo de que Rusia no invadiría Ucrania. Aunque el Gobierno francés haya sido más activo que Berlín, tampoco se ha posicionado como uno de los principales actores en el respaldo a Ucrania.

Polonia es el país que se ha posicionado como un líder en Europa ante la respuesta de la invasión rusa de Ucrania. Ambas potencias europeas continentales tradicionales han mostrado ser vulnerables ante la “habilidad [de Putin] de cooptar políticos y empresarios franceses y alemanes con tratados comerciales, gasoductos y otros incentivos”¹⁰ (Francis, 2023b, p. 9). El país europeo oriental ha sido de los principales centros de entrenamiento para fuerzas ucranianas y también ha sido de los principales en enviar armamento militar. También ha sido de los que más han querido disparar el apoyo a Ucrania, pidiendo que se envíen tanques y aviones cazas antes que los demás. Francis (2023b, p. 1) menciona cómo los “líderes polacos fueron instrumentales en

10. Traducción personal.

los esfuerzos para persuadir a Berlín, en particular en la necesidad de proporcionar tanques modernos a Ucrania”.¹¹ Prácticamente el país ha servido como el principal partidario del apoyo a Kiev en la guerra y ha servido como un puente logístico en la entrega de municiones, armamento y equipo militar a Ucrania (Francis, 2023b, párr. 6). Kranz (2022, párr. 5), en el primer día de la invasión resaltó en la revista *Foreign Policy* cómo “Varsovia está posicionada para convertirse en el eje de los esfuerzos de Occidente para proyectar poder en Europa oriental”.¹² Ese hecho se ha convertido en una realidad con el transcurso de la Guerra rusoucraniana.

En los próximos años Polonia no dejará el papel de liderazgo y su importancia, al igual que su peso político y militar sólo aumentarán. La invasión rusa ha disparado el presupuesto militar de Polonia a un 5% del PIB nacional y el país tiene el objetivo de aumentar sus efectivos militares a 300,000 para el año 2035, “la única cosa en lo que los partidos políticos polacos [...] pueden estar de acuerdo [...] es en la necesidad de fortalecer al ejército”¹³ (Karnitschnig y Kość, 2022, párr. 11-13). El país ha adquirido grandes sumas de armamento tanto de Estados Unidos como en Corea del Sur y con el tiempo seguirá adquiriendo más equipo y armamento, desde tanques, aproximadamente 830 tanques, 500 HIMARS, más de 1,400 vehículos de combate de infantería y sistemas de defensa aéreos estadounidenses tipo Patriot (McBride, 2022; Heiming, 2023; McBride, 2023).

Por ende, seguirá suministrando a Ucrania, pero también querrá aumentar aún más el papel de la OTAN en Ucrania (*The Economist*, 2022). Su carácter agresivo ha preocupado a varios gobiernos; sin embargo, la importancia estratégica de Polonia en la seguridad europea es y seguirá siendo demasiado importante y ha ayudado a que incluso la UE empiece a reenviar ayuda financiera al país (Skolimowski, 2022). Aunque el mayor reto no será necesariamente durante la guerra sino después de ésta.

Por sí sola, la crisis que experimentará Rusia con sus crecientes dilemas políticos, militares y económicos presenta un gran reto para la seguridad europea y la transformará por completo. Europa y el mundo

11. Traducción personal.

12. Traducción personal.

13. Traducción personal.

en general deberán tomarse en serio la posibilidad de que Rusia podría experimentar una fragmentación, sea lenta o rápida, pacífica o violenta (Wasielewski, 2022). El declive de cualquier potencia regional, sea calculado y despacio o repentino e inesperado, siempre dejará un vacío de poder y de influencia. La caída de Muamar el Gadafi y el fin de su régimen que financiaba a una gran cantidad de milicias para controlar su territorio al sur del país, desató una ola de conflictos armados en el Sahel (Marc, 2021; Francis, 2013: 4). El dilema ruso desaparecerá, pero con su fin surgirán nuevos retos para la seguridad europea. La Unión Europea, especialmente sus potencias tradicionales, no están ni estarán posicionadas para asumir el liderazgo de dominar un nuevo mundo con una Rusia decadente. Entre las nuevas y más fundamentales variables geopolíticas que deberán considerarse estará la cuestión polaca.

Aunque un tercer colapso ruso y la decadencia del gigante eurasiático significaría un reto por sí solo, uno mucho mayor será cómo Polonia responderá. El país no ha visto con buenos ojos a las potencias europeas tradicionales. La oportunidad que presentará la derrota rusa y el declive de Alemania y Francia significa que Polonia tendrá mucho espacio para crecer y expandir su influencia. Al enfrentarse Bielorrusia ante una Rusia devastada e incapaz de seguir sirviendo como un socio estratégico que sirva a los intereses de Minsk, muy probablemente flote a la esfera de Varsovia¹⁴ (Harper, 2023). Si sumamos eso a una Ucrania en necesidad de seguir protegiéndose de cualquier remanente paramilitar ruso que quiera seguir atacando su territorio, o de los problemas de seguridad regional ocasionados por la derrota rusa y su debilitamiento, también buscará acercarse más con Polonia. Francis escribe:

Ya que Rusia esté derrotada, Ucrania muy probablemente profundice su asociación con Polonia para formar un poderoso bloque dentro de la política europea. Juntos, las dos naciones tendrán una voz con autoridad en el más vasto mundo democrático. El centro de gravedad geopolítico europeo está desplazando al este, y Polonia está liderando el camino (2023b, pág. 12).¹⁵

14. Al no contar con el respaldo de Moscú, Lukashenko se volvería demasiado vulnerable a fuerzas prodemocráticas como las fuerzas de voluntarios bielorrusos en Ucrania, los cuales recibirían apoyo de Varsovia si desean regresar a Bielorrusia (Harper, 2023).

15. Traducción personal.

Polonia buscará dominar una Bielorrusia en necesidad de una nueva potencia en la cual respaldarse; esto lo hará muy probablemente enviando a las tropas bielorrusas antirrusas y prodemocráticas junto con los exiliados políticos a los que les da asilo (Kranz, 2022, pár. 8). También buscará aumentar su influencia económica, militar y política en una Ucrania destruida por años de guerra. Kaliningrado también se volvería un objetivo de Varsovia, debido a que Rusia ya no estaría en posición para defender su enclave en territorio de la OTAN. Muy probablemente buscará minimizar el peso de Alemania y Francia en Europa oriental. Esto lo logrará en gran medida con el apoyo financiero, económico y tecnológico estadounidense, el cual llegará en grandes cantidades debido a que Polonia ahora ocupa la importancia que ocupó Alemania occidental durante la Guerra Fría (Friedman, 2010: 160-165; 2012: 133-137). La razón detrás de la expansión oriental de Polonia será geopolítica (Friedman, 2010: 160). El país necesitará expandir sus zonas tapón lo más posible para dominar la política regional y evitar que resurja una amenaza en Europa oriental, al igual que buscará apaciguar y lidiar con una Rusia fragmentada con ultranacionalistas luchando por controlar la situación en el país.

Pero otra región en la cual Polonia buscará su expansión será en los Balcanes, esto con el objetivo de limitar las tensiones ocasionadas por los serbios en la región. Pero algo aún más trascendental será que nuevas potencias empezarán a surgir. Una vez que Rusia deje de ser una potencia, los países que buscarán ocupar el vacío de poder presentarán un reto, específicamente Turquía (Wasielewski, 2022: 6). Desde el siglo pasado, Ankara ha ido adoptando una política exterior con mayor énfasis en el poder duro y mucho más agresiva y asertiva en el Mediterráneo y el Medio Oriente (Bakir, 2021). Es importante no confundir el actual retroceso en la estrategia neo-otomana con su muerte definitiva. Turquía ha transformado su política exterior en medio de una época de transición y de inestabilidad, especialmente aquella ocasionada por la intervención estadounidense en el mundo musulmán. El país también se encuentra incrementando su influencia y presencia en el Cáucaso y en Asia Central (Foreign Policy Research Institute & Wasielewski, 2023, 10:36). Sin embargo, las regiones más importantes respecto a la seguridad europea son el Mediterráneo, los Balcanes, el Mar Negro, Ucrania y el Cáucaso ruso, especialmente las regiones musulmanas. El apoyo a los planes de los ucranianos de atacar fuerzas

rusas en Siria y su intervención en la crisis de Nagorno-Karabaj es evidencia de que Turquía todavía retiene una estrategia agresiva y militarista en su política exterior.

El país eurasiático ha incrementado su actividad en estas regiones y verá una Polonia en ascenso como una amenaza, tanto como observa las pretensiones francesas en el Mediterráneo como los intereses geopolíticos griegos (*The Economist*, 2021, pág. 2). El país buscará mejorar su influencia en Ucrania, como lo ha estado haciendo durante el conflicto, tanto política y económica como militarmente. La élite turca verá la derrota rusa como una oportunidad para aprovechar y expandir su influencia. Más importante aún, verán esta situación como una oportunidad para revivir con fuerza su política exterior agresiva. El crecimiento de ambos países como potencias los llevará a un inevitable choque, específicamente en los Balcanes, el Mar Negro, Ucrania y Rusia. Por su ubicación geográfica, Polonia no figurará como un actor clave en el Mediterráneo, pero podría apoyar a Grecia en contra de Turquía.

Sin embargo, el empoderamiento de Polonia y la transición de poder al este no será bien recibido por las potencias tradicionales y llevará a choques diplomáticos entre Varsovia y una coalición francoalemana. Polonia representará tanto una oportunidad como una amenaza. La psicología polaca cambiará profundamente y su sentido de poder imponer su voluntad por su creciente peso político y militar será fundamental para ello. Dos hechos figurarán en la rivalidad entre Polonia y las potencias europeas tradicionales. Por un lado, Polonia ve a Alemania como un serio problema y el apoyo que podría proporcionar Alemania a Turquía, sea tecnológico, económico o militar será visto como una amenaza para Varsovia. El hecho de que la élite polaca haya comparado al proyecto de Nord Stream II con el pacto Molotov-Ribbentrop de 1939, es una señal de que Polonia no toma a la ligera el actuar de Berlín (Francis, 2023b, pág. 3). Francia y Alemania, por un tiempo continuarán observando a Polonia de dos formas distintas: como su escudo ante un caótico oriente y como un aliado frente a Turquía. Históricamente, París ha visto el empoderamiento de Polonia como un objetivo primordial de su política exterior, pero el ascenso de Varsovia, sumado al descenso de París podría cambiar la perspectiva de la nación euroatlántica a largo plazo. No obstante, con el tiempo el país polaco empezará a dominar la política de seguridad regional y buscará moldearla a favor de sus intereses en oriente. El

empoderamiento del país a largo plazo podría presentar un reto para Alemania, pues la descomunal transición a favor de Polonia llevará a que el país busque imponerse ante las potencias tradicionales, una dinámica que Berlín y París no aceptarán a la ligera.

Conclusión

La élite política polaca nunca ignoró la posibilidad de que una guerra a la escala de la Segunda Guerra Mundial o las guerras yugoslavas se desarrolle en el continente. En una conversación con Max Bergmann, del Centro para Estudios Internacionales y Estratégicos¹⁶ (CSIS, 2022, pár. 21), el ministro de relaciones exteriores de Polonia, Zbigniew Rau, asegura que:

La agresión de Rusia contra Ucrania marca el fin de una era en la historia europea dominada por la convicción de que otra gran guerra en el continente no podrá pasar dada la experiencia traumática del siglo XX mientras todas las naciones europeas compartían un deseo por la paz [...] hemos llegado a reconocer que el imperialismo no es sólo una categoría histórica, pero el alma del mundo moderno afectándonos a cada uno de nosotros [...] el imperialismo no puede ser integrado con el mundo libre de forma permanente, mucho menos en un modo harmónico.¹⁷

La geopolítica posguerra de Ucrania creará nuevos imperativos que cambiarán las relaciones entre los diferentes gobiernos europeos. Esto los llevará a realizar acciones que los beneficien incluso a costa de otros. Polonia se enfrentará a una Rusia inestable, una Turquía expansionista, carreras armamentistas, tensiones regionales y dos potencias tradicionales en decadencia que buscarán recuperar sus posiciones históricas. La respuesta del país determinará qué tanto empeore la seguridad europea y qué tanto se deterioren sus relaciones con las demás potencias regionales. Las instituciones como la OTAN y la UE no están diseñadas para lidiar con los problemas de un mundo sin la variable geopolítica rusa. Desde una perspectiva geopolítica, el papel de Estados Unidos se inclinará a favor de Polonia por presentarse como

16. Traducción personal.

17. Traducción personal.

el más valioso aliado en contra de Rusia y los futuros retos, algo que contribuirá al fortalecimiento geopolítico del país en el continente.

Un debate o una discusión respecto a cómo el surgimiento de Polonia, especialmente como la principal potencia militar, impactará a una Europa posguerra de Ucrania. Se deberán considerar los cambios en los intereses o puntos de tensión geopolíticos y a los nuevos países que determinarán qué estructura de seguridad tendrá Europa y cómo responderá ésta a diferentes crisis multidimensionales. Europa ahora cuenta nuevamente con potencias militares regionales, cuyos objetivos geopolíticos colindan entre sí. La última vez que esto sucedió, el continente experimentó dos guerras mundiales. Claro, por el momento Polonia y Turquía no han llegado a construir una presencia internacional lo suficiente para que un conflicto o choque entre ambos se convierta en uno global, pero eso no significa que su rivalidad no arroje al mundo a una severa crisis como lo ha hecho la Guerra de Ucrania. Ninguno de ambos países está restringido de la misma manera en la que Alemania o Francia lo están, ésta segunda por su debilitamiento gradual a través del siglo pasado y las primeras décadas del siglo XXI. Ambas naciones se encuentran en los inicios de su creciente poder y las oportunidades que buscarán aprovechar serán ambiciosas y fundamentales para el futuro de la seguridad europea y mundial.

Referencias bibliográficas

- AFP. (2023, 5 de abril). Le Pen would beat Macron if French presidential vote repeated: Poll. France 24. AFP. Recuperado 5 de mayo de 2023, de <https://www.france24.com/en/live-news/20230405-le-pen-would-beat-macron-if-french-presidential-vote-repeated-poll>
- Bakir, A. (2021, 24 de agosto). *Mapping The Rise of Turkey's Hard Power*. Newlines Institute. Recuperado 5 de julio de 2023, de <https://newlinesinstitute.org/turkey/mapping-the-rise-of-turkeys-hard-power/>
- Bergmann, M. (2022, 28 de septiembre). *Poland and the War in Ukraine: A Conversation with Zbigniew Rau, Poland's Minister of Foreign Affairs*. Center for Strategic and International Studies. Recuperado 7 de mayo de 2023, de <https://www.csis.org/analysis/poland-and-war-ukraine-conversation-zbigniew-rau-polands-minister-foreign-affairs>
- DW News. (2023, 23 de febrero). The true impact of a year of war on Russia's economy. *DW Business Special* (R. Watts) [Video]. YouTube.

- Recuperado 7 de mayo de 2023, de <https://www.youtube.com/watch?v=QU0resswOds&t=1292s>
- European External Action Service [EEAS]. (2020, 30 de noviembre). *EUFOR Bosnia-Herzegovina Military Operation ALTHEA*. The Diplomatic Service of the European Union. Recuperado 6 de mayo de 2023, de https://www.eeas.europa.eu/eufor-althea/eufor-bosnia-herzegovina-military-operation-althea_en
- Foreign Policy Research Institute, y Wasielewski, P. (2023, enero 31). *Will Russia Survive until 2084?* (M. Otarashvili) [Video]. YouTube. Recuperado 5 de julio de 2023, de https://www.youtube.com/watch?v=GZfTbfcY_l0
- Francis, D.-J. (2013). The regional impact of the armed conflict and French intervention in Mali. En NOREF, *The Norwegian Peacebuilding Resource Centre*. <https://www.files.ethz.ch/isn/163177/f18726c3338e39049bd4d554d4a22c36.pdf>
- —. (2023a, enero 25). Scholz tank drama casts unflattering light on Germany's Russia problem. *Atlantic Council*. Recuperado 5 de julio de 2023, de <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/scholz-tank-drama-casts-unflattering-light-on-germanys-russia-problem/>
- —. (2023b, enero 28). Poland is leading Europe's response to the Russian invasion of Ukraine. *Atlantic Council*. Recuperado 7 de mayo de 2023, de <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/poland-is-leading-europes-response-to-the-russian-invasion-of-ukraine/>
- Friedman, G. (2010). *The Next 100 Years: A Forecast for the 21st Century*. Nueva York: Anchor Books.
- —. (2012). *The Next Decade: Empire and Republic in a Changing World*. Nueva York: Anchor Books.
- Good Times, Bad Times. (2023, 20 de febrero). Record Deficit Heralds the Collapse of the Russian Economy. *Good Times, Bad Times*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=JqAfGVdKXz4&t=423s>
- González, L.-A. (2017). Las tendencias, los enfoques, y las nuevas escuelas de la geopolítica. En G. P. Gavilán Rojas, A. T. Gutiérrez del Cid y B. N. Pérez Rodríguez (coords.), *La geopolítica del siglo XXI* (pp. 17-31). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.
- Harper, J. (2023, 24 de mayo). Ex-army chief says Poland must prepare for uprising in Belarus. *Anadolu Agency*. Recuperado 5 de julio de 2023, de <https://www.aa.com.tr/en/europe/ex-army-chief-says-poland-must-prepare-for-uprising-in-belarus/2905147>
- Heiming, G. (2023, 28 de febrero). One thousand Borsuk infantry fighting vehicles for Poland. *European Security & Defence*. Recuperado 5 de julio de 2023, de <https://euro-sd.com/2023/02/news/29866/one-thousand-borsuk-infantry-fighting-vehicles-for-poland/>

- Herszenhorn, D. M., Bayer, L., y Von Der Burchard, H. (2022, 26 de febrero). Germany to send Ukraine weapons in historic shift on military aid. *Político*. Recuperado 5 de julio de 2023, de <https://www.politico.eu/article/ukraine-war-russia-germany-still-blocking-arms-supplies/>
- Hill, E., y Horton, A. (2023, 20 de abril). Ukraine planned attacks on Russian forces in Syria, leaked document shows. *Washington Post*. Recuperado 7 de mayo de 2023, de <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/04/20/russia-ukraine-war-syria-attacks/>
- Hird, K., Bailey, R., Mappes, G., Barros, G., y Kagan, F.-W. (2023). *Russian Offensive Campaign Assessment, January 24, 2023*. Institute for the Study of War. <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-january-24-2023>
- Kantchev, G., y Gershkovich, E. (2023, 28 de marzo). Russia's Economy Is Starting to Come Undone: Investment is down, labor is scarce, budget is squeezed. Oligarch: 'There will be no money next year'. *The Wall Street Journal*. Recuperado 6 de mayo de 2023, de <https://www.wsj.com/articles/russias-economy-is-starting-to-come-undone-431a2878>
- Karnitschnig, M., y Kość, W. (2022, 21 de noviembre). Meet Europe's coming military superpower: Poland: Warsaw is turning to major arms deals with South Korea to establish supremacy in Continental Europe. *Político*. Recuperado 7 de mayo de 2023, de <https://www.politico.eu/article/europe-military-superpower-poland-army/>
- Kranz, M. (2022). How the Russia-Ukraine Crisis Is Turning Poland into a Strategic Player: Warsaw is set to become the linchpin of the West's efforts to project power in Eastern Europe. *Foreign Policy Magazine*. <https://foreignpolicy.com/2022/02/23/poland-ukraine-russia-crisis-nato-strategic-role-military-diplomacy-war/>
- Liu, Z.-Z. (2023, 2 de febrero). China Can't Export Its Way Out of Economic Crisis: Government stimulus and greater exports can't dig China's economy out of a deep hole. *Foreign Policy Magazine*. Recuperado 7 de mayo de 2023, de <https://foreignpolicy.com/2023/02/02/beijing-economy-playbook-gdp-household-consumption/>
- Marc, A. (2021, 29 de abril). The death of Chadian President Idris Déby Itno threatens stability in the region. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/04/29/the-death-of-chadian-president-idris-deby-itno-threatens-stability-in-the-region/>
- McBride, C. (2023, junio 28). US Backs \$15 Billion Sale of Patriot Missile Defense Equipment to Poland. *Bloomberg News*. Recuperado 5 de julio de 2023, de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-28/us-backs-15-billion-sale-of-patriot-missile-defense-equipment-to-poland>

- McBride, J. (2022, julio 28). Poland: Europe's Newest Military Superpower? *Geopolitical Monitor*. Recuperado 5 de julio de 2023, de <https://www.geopoliticalmonitor.com/poland-europes-newest-military-superpower/>
- McGinnis, A. (2015). *A Snapshot in Time: English Reactions to the Franco-Prussian War*. Tesis de pregrado, Bridgewater State University. BSU Honors Program Theses and Projects. http://vc.bridgew.edu/honors_proj/125
- Pollmann, M. (2022). Japan's Ruling Coalition Approves Counterstrike Capability: The long-debated move comes alongside increased defense spending amid worries about Japan's security environment. *The Diplomat*. Recuperado 6 de mayo de 2023, de <https://thediplomat.com/2022/12/japan-approves-counterstrike-capability/>
- RANE Stratfor. (2022a, octubre 28). The Risks of Kazakhstan's Slow Drift from Russia. *RANE Worldview Stratfor*. Recuperado 7 de mayo de 2023, de <https://worldview.stratfor.com/article/risks-kazakhstans-slow-drift-russia>
- —. (2022b, diciembre 6). In Russia, What Would Need to Happen to Seriously Threaten Putin's Power? *RANE Worldview Powered by Stratfor*. Recuperado 6 de mayo de 2023, de <https://worldview.stratfor.com/article/russia-what-would-need-happen-seriously-threaten-putin-s-power>
- Reuveny, R., y Prakash, A. (1999). The Afghanistan war and the breakdown of the Soviet Union. *Review of International Studies*, 25(4): 693-708. <https://doi.org/10.1017/S0260210599006932>
- Riasanovsky, N.-V., Medvedkov, Y.-V., Arsenyevich, S., Hosking, G.-A., Szostak, S., Tompkinson, G., Lieven, D., Keenan, E.-L., McCauley, M., Raeff, M., Seton-Watson, H., Taruskin, R., Wachtel, A.-B., Dewdney, J.-C., Hellie, R., y Medvedkov, O.-L. (2023, mayo 10). Post-Soviet Russia. *Encyclopaedia Britannica*. Recuperado 6 de mayo de 2023, de <https://www.britannica.com/place/Russia/Post-Soviet-Russia>
- Ryan, M., Hill, E., y O'Grady, S. (2023, abril 17). Egypt nearly supplied rockets to Russia, agreed to arm Ukraine instead, leak shows. *Washington Post*. Recuperado 6 de mayo de 2023, de <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/04/17/russia-ukraine-egypt-weapons-leaked-documents/>
- Skolimowski, P. (2022, junio 1). EU to Back Polish 36 Billion-Euro Aid Plan With Strings Attached. *Bloomberg News*. Recuperado 7 de mayo de 2023, de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-01/eu-to-back-polish-36-billion-euro-aid-plan-with-strings-attached>
- Stepanenko, K., Bailey, R., Mappes, G., y Kagan, F.-W. (2023, abril 21). *Russian Offensive Campaign Assessment, April 21, 2023*. Institute for the Study of

- War. Recuperado 6 de mayo de 2023, de <https://understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-april-21-2023>
- Taylor, P.-J., y Flint, C. (2002). *Geografía política: Economía-mundo, Estado-nación y localidad*. (2ª edición). Madrid, España: Trama Editorial.
- Team Editors of Encyclopaedia Britannica (2023, abril 24). Russian Revolution. *Encyclopaedia Britannica*. <https://www.britannica.com/event/Russian-Revolution>
- The Brussels Times. (2023, abril 6). Netherlands to contribute to EU military mission in Bosnia and Herzegovina. *The Brussels Times*. Recuperado 6 de mayo de 2023, de <https://www.brusselstimes.com/446464/netherlands-to-contribute-to-eu-military-mission-in-bosnia-and-herzegovina>
- The Economist. (2021, octubre 2). France and Greece hedge their bets with a new defence pact: The new alliance reflects their shared fears of Turkey. *The Economist*. Recuperado 5 de julio de 2023, de <https://www.economist.com/europe/2021/10/02/france-and-greece-hedge-their-bets-with-a-new-defence-pact>
- —. (2022, marzo 12). Why Poland has become NATO's linchpin in the war in Ukraine: The West no longer dismisses its warnings about Russia. *The Economist*. Recuperado 5 de julio de 2023, de <https://www.economist.com/europe/poland-will-play-an-outsized-role-in-western-efforts-to-assist-ukraine/21808064>
- —. (2023). Russia's economy can withstand a long war, but not a more intense one: Its defences against Western sanctions can only stretch so far. *The Economist*. Recuperado 6 de mayo de 2023, de <https://www.economist.com/briefing/2023/04/23/russias-economy-can-withstand-a-long-war-but-not-a-more-intense-one>
- Wasielewski, P. (2022, diciembre). *Will Russia survive until 2084?* Foreign Policy Research Institute - Eurasia Program. Recuperado 21 de junio de 2023, de <https://www.fpri.org/article/2022/12/will-russia-survive-until-2084/>
- Zabrodskyi, M., Watling, J., Danylyuk, O.-V., y Reynolds, N. (2022). Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February-July 2022. En Royal United Services Institute, *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies*. Recuperado 6 de mayo de 2023, de <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/preliminary-lessons-conventional-warfighting-russias-invasion-ukraine-february-july-2022>
- Zolotova, E. (2023, abril 17). Belarus and Russia: Partners for Now: Belarus is beholden to Russia, but it is still guided by self-interest. *Geopolitical Futures*. Recuperado 7 de mayo de 2023, de <https://geopoliticalfutures.com/belarus-and-russia-partners-for-now/>

Reinserción social como finalidad del sistema penitenciario internacional y su influencia en México

DOI: 10.32870/in.vi26.7261

*Luis Eduardo Ramírez Navarro
Axel Francisco Orozco Torres*

Resumen

Se analiza la evolución del concepto de sistema penitenciario y cómo los criterios internacionales han impactado en el sistema jurídico mexicano. Se interpreta lo establecido por instrumentos jurídicos de carácter nacional e internacional para esclarecer cuál es la finalidad de las penas privativas de la libertad y cómo la estandarización del derecho ha ocasionado que haya cambios en el sistema jurídico mexicano con la finalidad de garantizar a las personas el respeto y goce de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución federal como en los instrumentos jurídicos internacionales de los que México forma parte. Se analiza la importancia de la adecuada administración del sistema penitenciario para el éxito de la reinserción social de aquellas personas que obtienen su libertad y buscan reintegrarse a la sociedad con base en la capacitación laboral, acceso a diversos servicios tales como educación, salud y deporte que son otorgados por parte del Estado mexicano.

Palabras clave: reinserción social, personas privadas de la libertad, sistema penitenciario, derechos humanos, reglas Mandela.

SOCIAL REINTEGRATION AS THE PURPOSE OF THE SYSTEM INTERNATIONAL PENITENTIARY AND ITS INFLUENCE IN MEXICO

Abstract

The evolution of the concept of the penitentiary system is analyzed and how international criteria have impacted the Mexican legal system. It interprets the provisions of national and international legal instruments to clarify the

Recibido: 14 de noviembre 2022. Aceptado: 30 de noviembre 2022.

Received: 14 November, 2022. Accepted: 30 November, 2022.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6958-103X>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3589-7797>

purpose of custodial sentences and how the standardization of law has led to changes in the Mexican legal system in order to guarantee the respect and enjoyment of the human rights recognized both in the Federal Constitution and in the international legal instruments to which Mexico is a part of. The importance of the proper administration of the penitentiary system for the successful social reintegration of those persons who obtain their freedom and seek to reintegrate into society based on job training, access to various services such as education, health and sports that are provided by the Mexican State is analyzed.

Keywords: social reinsertion, persons private of freedom, penitentiary system, human rights, Mandela rules.

Introducción

La reinserción social es uno de los fines del sistema penitenciario mexicano, que se regula en el artículo 18 constitucional, en el que se establece la estrategia que el Estado lleva a cabo dentro de los centros penitenciarios para reintegrar a las personas privadas de la libertad al núcleo social. Proceso que tiene como base el respeto a los derechos humanos, la capacitación para el trabajo, el acceso a educación, a servicios de salud y al deporte, en virtud de que son éstos los elementos que permiten a los reclusos tener un desarrollo pleno dentro del centro penitenciario, además de ser la base para que dicho individuo pueda reintegrarse a la sociedad, debido a que una de las herramientas fundamentales para que una persona logre reintegrarse con éxito es el acceso al trabajo, debido a que es del trabajo de donde las personas obtienen un salario con el cual cubrir necesidades indispensables para toda persona, como el acceso a alimentos, vivienda, vestido, retiro digno e incluso actividades recreativas que coadyuvan al libre desarrollo de la personalidad.

Sin embargo, existe una brecha entre los fines del sistema penitenciario y su cumplimiento. Debido a que cuando las personas que se encuentran reclusas son puestas en libertad, son discriminadas por el núcleo social e incluso por instituciones públicas, ya que en el sector laboral público y privado frecuentemente se solicita la presentación de una constancia de inexistencia de antecedentes penales como requisito para acceder a un trabajo, lo cual constituye una práctica discriminatoria. Además de generar contradicciones entre diferentes leyes de carácter nacional, como es la Ley de Ejecución de Penas, en la cual se

encuentra el fundamento jurídico de la expedición de dicha constancia, y la Ley Federal del Trabajo, la cual dispone que el trabajo es un derecho y un deber social, lo cual da como resultado que existan antinomias entre leyes nacionales e incluso aquellas disposiciones que realiza la comunidad internacional a través de tratados, pactos y convenciones de las cuales el Estado mexicano forma parte.

Por lo que resulta provechoso el análisis de instrumentos jurídicos internacionales como las Reglas Mandela de las Naciones Unidas, las cuales indican cuáles son las condiciones bajo las que deben ser tratadas las personas privadas de la libertad y establecen cuál es la finalidad de los sistemas penitenciarios a nivel internacional, lo cual permite hacer un análisis sobre cómo México incorpora los criterios internacionales a su esfera jurídica y si es que cumple cabalmente con los compromisos que adquiere como nación ante la comunidad internacional.

Objetivo

Analizar el sistema penitenciario mexicano e internacional para determinar la finalidad de las penas privativas de la libertad.

Sistema y régimen penitenciario

Es frecuente el uso común de los conceptos sistema y régimen, como si se tratase de equivalentes; sin embargo, la Real Academia de la Lengua Española en su Diccionario refiere que sistema es: 1. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí. 2. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto (RAE, 2021).

Por lo que ve a régimen, señala:

1. Sistema político por el que se rige una nación.
2. Conjunto de normas por las que se rige una institución, una entidad o una actividad.
3. Conjunto de normas que regulan la cantidad, el tipo y la distribución de los alimentos que debe tomar una persona, generalmente por motivos de salud.
4. Conjunto de características regulares o habituales en el desarrollo de algo (RAE, 2021).

Tratándose de penitenciarismo, hay autores, entre ellos Cuello Calón, que consideran que sistema y régimen son sinónimos, empero, por las transcripciones hechas se considera más acertado el criterio de otros autores, entre quienes destaca Neuman, en el sentido de que el sistema es el género, y régimen la especie. De esta manera coincidimos con el concepto de sistema penitenciario planteado por García Basalo que, si bien data del siglo pasado, lo consideramos vigente y de actualidad, refiriendo que es la organización creada por el Estado para la ejecución de las sanciones penales (penas o medidas de seguridad) que importan privación o restricción de la libertad individual como condición *sine qua non* para su efectividad (García Basalo, 1955). Por régimen penitenciario entendemos que es el conjunto de condiciones e influencias que se reúnen en una institución para procesar la obtención de la finalidad particular que se le asigne a la sanción penal en relación con una serie de delincuentes criminológicamente integrada (Neuman, 1971). Estas condiciones contemplan un cúmulo de factores que son determinantes para alcanzar o no los fines específicos de la pena. Estos factores deben ser:

La arquitectura penitenciaria debe estar conforme al tipo de pena, de delincuente y de tratamiento a ejecutar.

Personal idóneo, ya que, de lo contrario, el gasto y el esfuerzo que implican el diseño y construcción de instituciones resultaría inútil.

Grupo de delincuentes criminológicamente integrado, tanto biopsicológica como socialmente. Con esto nos referimos a una clasificación científica seria que devenga de un análisis integral de las tres esferas del delincuente, esto es, esfera biológica, esfera psicológica y esfera social, que debe iniciar desde que el presunto responsable de la comisión de un hecho considerado delictuoso hace contacto con las autoridades. Hacerlo de esta manera facilita la determinación y posterior aplicación del tratamiento penitenciario o readaptatorio.

Nivel de vida humana aceptable en relación con la comunidad circundante. No es dable pensar como válida la exigencia de instituciones carcelarias en las que se otorgue un nivel de vida ideal a los internos, frente a situaciones de infortunio de la mayoría de la población del entorno al que pertenezca el interno o del lugar en el que esté la institución.

Establecida la diferencia entre sistema y régimen penitenciario, se considera oportuno hacer una enunciación sobre las bases de los

diferentes regímenes penitenciarios que han existido, con el único objetivo de establecer su evolución.

Correccionales. Pretenden la corrección de quien ha sido considerado delincuente por pesar sobre él una pena privativa de libertad.

Regímenes celulares. Su base está en la penitencia religiosa con aislamiento en celdas monacales con el objetivo de que reflexionen y se arrepientan de los pecados cometidos.

Regímenes progresivos. Se considera una etapa científica de la ejecución penal en la que, a través del uso de diversas ciencias, tales como la psicología, la psiquiatría, la antropología, la sociología, entre otras.

Se hace referencia a algunos regímenes con características especiales.

Cabe referir ahora que el sistema penitenciario mexicano está contemplado en el artículo 18 constitucional de la siguiente manera:

[...] El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto [...] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011).

Como se puede observar, en el texto transcrito se hace referencia únicamente a la organización y objetivos del sistema penitenciario, dejando de lado alguna conceptualización que pudiera orientar al respecto.

La evolución del derecho de ejecución penal mexicano

El actual y vigente derecho de ejecución penal en México cobra vida con la reforma constitucional de junio de 2008, por lo que, con la intención de un mejor entendimiento de esta rama legal y la detección de avances y obstáculos en la construcción de las instituciones jurídicas de la ejecución penal, se propone una revisión tanto evolutiva como conceptual.

En la época actual, la prisión es una de las creaciones del Estado, por tanto, su conformación debe partir de instrumentos normativos, de ahí que la cultura jurídica dominante influya en el alcance y puesta

en práctica de los derechos, a través de la instalación de órganos y procedimientos considerados como idóneos.

La dificultad en la migración de los regímenes penitenciarios –abordados en el capítulo previo– correccionalistas y resocializadores al debido proceso en la ejecución penal, es un claro ejemplo de lo anotado en el párrafo precedente.

La evolución del derecho penitenciario a un derecho de ejecución penal transitó por tres épocas que se pueden establecer a partir de las reformas constitucionales de la materia que se han dado.

Primera época: la regeneración moral

El derecho de ejecución penal, durante medio siglo estuvo influenciado por el lenguaje original del artículo 18 constitucional, mismo que establecía en su segundo párrafo: “Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal –colonias penitenciarias o presidios– sobre la base del trabajo como medio de regeneración”.

En esta situación original del derecho de ejecución penal, entonces llamado derecho penitenciario, se consideraba que aquellos sobre quienes pesaba una pena de prisión eran sujetos que no tenían oficio y desvalidos. Se puede observar cómo el artículo está revestido de una característica moral y socialmente se consideraba que la prisión era el lugar en el cual las personas resarcirían la carencia de oficio y educación. Con esto pueden observarse los prejuicios clasistas de la época, pues podría inferirse que sólo los pobres y los carentes de educación serían aquellos capaces de cometer crímenes (Sarre, 2018: 139).

En esta etapa no existió legislación especial en materia de ejecución penal, lo relativo a la ejecución se estableció en títulos del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos penales, luego, en las entidades federativas se llevó a cabo bajo la misma lógica.

De esta manera la ejecución de penas se limitó a los siguientes aspectos formales: 1) la condena condicional; 2) la libertad preparatoria; 3) la figura de la retención; 4) el indulto y reconocimiento de inocencia de la persona sentenciada; 5) la rehabilitación de derechos políticos. Con ello era prácticamente imposible pensar en un derecho de ejecución penal que fuera garante de derechos humanos en reclusión.

Segunda época: la readaptación social

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformado en 1965, manteniendo su redacción intocada durante más de cuatro décadas, la cual establecía: “Los Gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente”.

El cambio de paradigma que va de *regeneración* a *readaptación*, lo explica Sergio García Ramírez de la siguiente manera:

En una prisión italiana, Cesare Lombroso —no abogado, sino médico, como tampoco fueron juristas otros renovadores eminentes: Beccaria y Howard— exploraba la génesis del crimen y culminaba en planteamientos que pondrían en entredicho, de nueva cuenta, toda la teoría ética, la versión puramente moral, sobre la delincuencia.

A partir del positivismo criminológico italiano, de derivaciones, de importantes desarrollos, de choques esclarecedores, de una dialéctica feliz, en suma, se obtuvo una más precisa comprensión del fenómeno del crimen y se replanteó el papel de la pena y, sobre todo, de la privación de libertad. No más la retribución del mal con el mal, ni la intimidación generalizada —pura prevención social— ni la expiación de la culpa gracias al bien del sufrimiento: algo más, mucho más, la readaptación social —es decir, la llamada prevención especial— obtenida a partir de datos germinales del delito y mediante una acción científica, interdisciplinaria, coherente, que vaya a la raíz de las cosas y las explore y resuelva, si es posible con méritos médicos, sociales, psicológicos, laborales, pedagógicos, etc., es decir, con toda la riqueza y ampliación de visión que requiere la dilatada gama de generadores del crimen que en su propio espectro plantean o replantean la extensa riqueza, el abigarramiento, la heterogeneidad de la vida humana en el doble plano individual y social (García, 2004: 249).

En concordancia tanto con la reforma constitucional como con la corriente positivista, se reformaron los códigos penal y procesal penal, así como la ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, retomándose así los estudios de personalidad.

De la misma manera, la ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados determinó la creación, en cada centro penitenciario de consejos técnicos interdisciplinarios con funciones consultivas necesarias para la aplicación individual del sistema progresivo, la ejecución de medidas preliberacionales, la concesión de

la remisión parcial de la pena y de la libertad preparatoria y la aplicación de la retención.

Así, tenemos que desde luego la readaptación significó un verdadero avance, puesto que considerar a una persona como inadaptada es mucho menos denigrante y por lo tanto menos violatorio de derechos humanos, que la calidad de degenerado en una persona. Constituyó una migración de un inculpatado que se le toma como atrofiado, a otro visualizado como desviado.

En esta época, es decir la segunda continúa la inexistencia del derecho de ejecución penal en el que se garantice un debido proceso, siendo las autoridades administrativas las que decidían la modificación de la duración de la pena, sin contar con control judicial, así también se carecía de procedimientos regulados a través de los cuales se pudieran hacer valer los derechos de las personas privadas de la libertad en distintas esferas.

Tercera época: la reinserción social

Una vez más se tienen nuevas bases para considerar ontológicamente a las personas privadas de su libertad que pueden provocar la llegada o puesta en marcha del derecho de ejecución penal.

Reforma constitucional de 2008

La reforma constitucional de 2008, en materia de seguridad pública y justicia penal, es de gran calado puesto que se refiere al cambio de paradigma en materia de proceso penal. Parte de esta reforma tiene que ver con adiciones a los artículos 18 y 21 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la adición al artículo 18 constitucional se da la migración del modelo, teniendo la readaptación como objetivo, modificándose ahora para llegar a la reinserción social.

Por lo que ve al artículo 21 constitucional, hasta antes de la reforma constitucional de 2008 establecía que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial; ahora con la reforma menciona que la imposición de las penas, su modificación y duración son exclusivas

de la autoridad judicial. Derivado de esta misma reforma, se implanta un nuevo órgano jurisdiccional: el juez de ejecución penal.

Sistema penitenciario y los derechos humanos

Para la adecuada comprensión del término sistema penitenciario se debe tener presente que refiere al conjunto de normas y procesos de carácter judicial que versan sobre la privación de la libertad y medidas de ejecución de penas dentro de un ordenamiento jurídico (Cámara, 2019). El correcto funcionamiento del centro penitenciario tiene como base la clasificación de los reclusos, el régimen que los mismos deben seguir dentro del centro penitenciario, así como el tratamiento y asistencia por parte del Estado para su futura reinserción a la sociedad.

El origen de los sistemas penitenciarios tiene una estrecha relación con la concepción de la pena privativa de la libertad como consecuencia de la comisión de una conducta tipificada como delito. Sin embargo, resulta importante señalar que antes de la aparición de los sistemas penitenciarios, la humanidad empleaba los espacios que se conocían como cárceles para mantener a personas bajo custodia y no sólo con la finalidad de castigarlos. Fue durante el siglo XIX cuando surgió formalmente en los ordenamientos jurídicos a nivel internacional la pena privativa de la libertad como estrategia por parte de los Estados para hacer frente a las problemáticas sociales que surgen como consecuencia de la comisión de delitos (Cámara, 2019).

Un aspecto fundamental a tener en cuenta es que las personas que se encuentran reclusas en los centros penitenciarios continúan siendo ciudadanos y gozan de los derechos humanos, los cuales son universales, indivisibles e interdependientes, debido a que el ser humano requiere de la garantía y respeto de los referidos derechos, no como factores aislados, sino como una unidad en la cual el ejercicio o restricción de un derecho afecta a otro y competen a todos los entes de la especie humana. Sin embargo, se debe tener presente que si bien las personas privadas de la libertad continúan con la calidad de humano y ciudadano, sus derechos son restringidos en virtud de una orden judicial emitida por la autoridad competente como resultado de un proceso judicial.

Debido al gran impacto que tiene la restricción de derechos humanos a los reclusos de un centro penitenciario, la comunidad internacional ha creado diversos instrumentos jurídicos tales como tratados internacionales, pactos y convenciones, a través de los cuales se asumen compromisos y se modifican ordenamientos jurídicos con la finalidad de garantizar y promover el goce de los derechos humanos en todo el mundo. Es por ello que a través de instrumentos internacionales se reconoce universalmente a los derechos humanos, como es el caso del artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual establece que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (Declaración Universal de los Derechos Humanos [DUDH], 2022).

Por lo que se infiere la importancia de las normas establecidas para regular el funcionamiento de los sistemas penitenciarios a nivel internacional, con la finalidad de garantizar condiciones dignas a las personas que se encuentran privadas de la libertad en centros penitenciarios, por lo que el instrumento antes referido en su artículo 9 establece que “Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado” (DUDH, 2022). Con base en lo descrito con anterioridad, queda claro que las personas privadas de la libertad gozan de los derechos humanos reconocidos a nivel internacional, por lo que deben contar con las condiciones necesarias para una vida digna y sana dentro del centro penitenciario. “Entendiendo el concepto de salud no sólo como la ausencia de enfermedades y malestares, sino como un estado de bienestar físico, social y emocional, ya que el goce de un estado pleno de salud es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano” (OMS, 2022).

Ahora que hemos analizado cuáles son las condiciones y derechos reconocidos a nivel internacional a todas aquellas personas que se encuentran privadas de la libertad en centros penitenciarios, resulta pertinente reflexionar y preguntarnos ¿cuál es el propósito de los diferentes sistemas jurídicos al privar de la libertad a aquellas personas que han sido condenados por la comisión de delitos? Ya que ningún Estado o nación puede restringir arbitrariamente los derechos humanos de las personas, en virtud de los compromisos adquiridos a través de la ratificación de tratados, pactos y convenciones internacionales, como es el caso de la libertad de tránsito, derecho garantizado por el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual establece que “Toda persona tiene derecho a circular libremente

y a elegir su residencia en el territorio de un Estado” (DUDH, 2022). Sin embargo, las personas dentro de los centros penitenciarios se ven despojadas de la libre autodeterminación en virtud de la restricción a su libertad.

Por lo que, para comprender la importancia y razón por la cual diversos países han adoptado la privación de la libertad como estrategia para hacer frente a problemáticas sociales desde el siglo XIX, debemos analizar cuál es la finalidad de dicho sistema. Por lo que, con base en lo dispuesto por la regla número 4 de las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, podemos afirmar que a nivel internacional la finalidad de las penas privativas de la libertad radica en brindar a los Estados estrategias para proteger a la sociedad contra el delito, además de reducir la reincidencia y comisión de los mismos. Por lo que

Esos objetivos sólo pueden alcanzarse si se aprovecha el periodo de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los ex reclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo (Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, 1955).

Por lo que queda claro que el propósito de privar a las personas de la libertad no es simplemente aislarlos del núcleo social o castigarlos, sino que las personas dentro de los centros penitenciarios tengan acceso a servicios de calidad que les permitan tener un sano desarrollo y con el auxilio de las herramientas otorgadas por el Estado, alcancen un estado óptimo de salud, es decir, que se les otorguen servicios médicos de calidad, capacitación para ejercer un trabajo de manera adecuada para que la persona tenga las herramientas necesarias para subsistir una vez que sea puesto en libertad y que realice actividades deportivas como medio para cuidar su salud física.

Reinserción social

El ser humano es gregario por naturaleza, es decir, que el progreso de la especie, así como el de las civilizaciones tienen como base la agrupación y convivencia entre semejantes. Debido al ambiente hostil en el que se desarrollaron las sociedades primigenias, era necesario que los

individuos se agruparan para sobrevivir a través de la colaboración y repartición de tareas. Sin embargo, el acto de convivir entre semejantes trajo consigo nuevos retos como sociedad, en virtud de que si bien es cierto que a través de la interacción entre individuos el ser humano es capaz de adaptarse y sobrevivir a su entorno, ello también trae como consecuencia que existan conflictos entre los miembros del grupo. Por lo cual surgió la necesidad de tener reglas y sanciones para aplicarlas a aquellos que atentaran contra las normas e intereses de la colectividad.

Lamentablemente, las sanciones aplicadas a aquellos que iban en contra de las normas establecidas por la comunidad involucraban tortura, humillaciones e incluso ejecuciones públicas, con la finalidad de poner alto a dicha problemática y mostrar al resto de la comunidad cuáles son las consecuencias por infringir las normas. Sin embargo, con el paso de los años las sociedades fueron creciendo en número y complejidad, por lo que fue necesaria la creación de instrumentos de carácter jurídico que le permitieran a dicha comunidad establecerse como un ente y tener personalidad. Lo cual dio como resultado que la interacción entre individuos evolucionara de la mano con la sociedad, por lo que también lo hicieron las estrategias que la autoridad empleaba para sancionar a aquellos que infringieran las normas establecidas por la comunidad, entre las cuales podemos destacar la privación de la libertad de las personas, quienes eran reclusas en centros penitenciarios.

Podemos darnos cuenta de que, a pesar de las diferencias culturales, económicas y sociales existentes entre diferentes países, la reclusión de personas en centros penitenciarios como sanción por la comisión de un delito es una práctica común en muchos de ellos. Por ello resulta idóneo analizar cuál es la finalidad de privar a una persona de la libertad, debido a que a través de dicho análisis podemos identificar cuáles son las estrategias más eficaces que otros países aplican en sus esferas jurídicas para hacer frente a la problemática que existe en torno a la readaptación social y cómo dichos procesos de carácter jurídico pueden ser aplicados en México a través del derecho comparado.

Para comprender el porqué el Estado mexicano ordena la privación de la libertad de aquellas personas que, a través de un proceso judicial, son declaradas culpables de la comisión de una conducta tipificada como delito, es necesario reflexionar sobre lo dispuesto por el artículo 18 de la Constitución Federal, el cual dispone cuáles son las bases sobre las que la autoridad debe organizar el sistema penitenciario,

entre las cuales podemos encontrar el respeto a los derechos humanos, la capacitación para el deporte, la educación, el cuidado de la salud y el deporte. Elementos que son vitales para que el recluso pueda desarrollarse plenamente dentro del centro penitenciario y cuente con las herramientas necesarias para reintegrarse exitosamente al núcleo social, una vez que ha cubierto su deuda con la sociedad.

Ahora bien, una vez que hemos identificado que la pena privativa de la libertad es la estrategia más utilizada por diferentes naciones a través de la historia y en la actualidad, conviene reflexionar sobre cuál es la finalidad de la misma, es decir ¿cuál es el objetivo que busca el Estado cuando ordena la detención de una persona en un centro penitenciario? Para responder a dicha interrogante, resulta conveniente analizar el concepto de reinserción social, el cual puede ser definido como

El proceso progresivo e interdisciplinario por el cual se estudia al sentenciado en lo individual, se diagnostica y elabora un programa sobre las medidas capaces de alejarlo de una eventual reincidencia a través de un conjunto de elementos, normas y técnicas basadas en el trabajo, la capacitación laboral, educación y medidas psicosociales, para hacerlo apto para vivir en sociedad (Barajas, 2015).

Desafortunadamente existe una gran brecha entre lo dispuesto por los instrumentos jurídicos de carácter nacional e internacional, por lo que la finalidad de los centros penitenciarios no es cumplida a cabalidad, en virtud de que los reclusos que son puestos en libertad se ven afectados por la discriminación que sufren al seguir siendo señalados por el núcleo social y las autoridades, a pesar de haber cumplido con la pena impuesta por el Estado. Lo anterior debido a que existen centros penitenciarios que no ofrecen los recursos necesarios a los reclusos para que puedan rehabilitarse, obtener acceso a servicios de salud, de educación, áreas para ejercitarse y capacitación para el trabajo, los cuales son los ejes sobre los que se basa el sistema penitenciario.

Lo que trae como consecuencia que una vez que el recluso es puesto en libertad, no cuente con las herramientas necesarias para hacer frente a su nueva realidad, lo que puede ocasionar que el recién liberado vuelva a delinquir. Dicha situación se ve agravada en México en virtud de que tanto autoridades como particulares solicitan una constancia de no antecedentes penales para acceder a un trabajo, lo cual es una grave violación a los derechos humanos, ya que implica una práctica discriminatoria y deja a todas aquellas personas que cuentan

con antecedentes penales en situación de vulnerabilidad al reducir sus posibilidades de encontrar un trabajo formal, que a su vez les permita acceder a prestaciones de seguridad social como son servicios de salud, fondo de ahorro para el retiro, vivienda y acceso a un retiro digno.

Reglas Nelson Mandela

Las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos, también conocidas como Reglas Mandela, son un instrumento jurídico en el cual se reúnen y plasman una serie de reglas y principios que han sido aceptados por la comunidad internacional, de la cual México forma parte, con la finalidad de establecer los derechos que tienen las personas privadas de la libertad a nivel internacional, así como la manera en que un centro penitenciario debe llevar a cabo la administración del mismo, con la finalidad de que las prácticas que se llevan en dichos centros sean con estricto respeto a los derechos humanos de las personas.

Ahora bien, resulta importante señalar que a pesar de que en el referido instrumento jurídico se mencionan las condiciones mínimas que se deben llevar a cabo dentro de un centro penitenciario, ello no significa que se apliquen cabalmente en todas las naciones, ya que existe una gran diversidad no sólo de sistemas jurídicos, sino de condiciones culturales, económicas y sociales, por lo que resulta compleja la estandarización de dichas normas en todos los países. Sin embargo, las Reglas Mandela establecen las condiciones mínimas que los sistemas penitenciarios deben de cumplir, además de ser la guía para que aquellas naciones que aún no las cumplen, asuman el compromiso y formulen estrategias jurídicas para lograr lo estipulado en dichas reglas para así garantizar y proteger los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Las Reglas Mandela contemplan a todas las categorías de reclusos, ya sean aquellos que están cumpliendo una condena, aquellos que están en espera de juicio e incluso a aquellas personas a quienes se les ha impuesto o no una medida de seguridad o de corrección. Además, las referidas reglas cuentan con la flexibilidad de permitir al centro penitenciario actuar por el bienestar de los reclusos, siempre que dichas acciones sean llevadas a cabo con la finalidad de mejorar las

condiciones de dicho centro y que dichas mejoras sean acordes con los objetivos establecidos por las Naciones Unidas. Las referidas reglas no se enfocan en administrar los centros penitenciarios de menores, debido a que consideran por regla general que los menores no deben ser condenados a penas de prisión.

De manera general, podemos afirmar que las referidas reglas se encargan de establecer y garantizar a las personas privadas de la libertad el goce y ejercicio de los derechos humanos. Pues son reglas establecidas y aceptadas por la comunidad internacional, a través de las cuales se prohíben prácticas discriminatorias, torturas o cualquier condición que cause menoscabo a la salud física o emocional de las personas. Además de indicar los derechos que tienen las mismas, como son acceso a actividades deportivas, capacitación para el trabajo, acceso a servicios de salud y a todas aquellas condiciones que preparen al recluso para su posterior libertad, de modo que cuando éste se reintegre al núcleo social lo haga aplicando las habilidades y herramientas que generó durante su estancia en el centro penitenciario.

Por último, es de suma importancia tener presente que las Reglas Mandela establecen cuál es la finalidad del sistema penitenciario, es decir, reúne el criterio de la comunidad internacional para afirmar que la finalidad de privar a las personas de la libertad y recluirlas en un centro penitenciario es proteger a la sociedad de los daños que sufre como consecuencia de la comisión de delitos; asimismo, evitar la reincidencia delictiva de las personas que son puestas en libertad. Dichos objetivos pueden ser cumplidos si se aprovecha el tiempo que la persona pasa en un centro penitenciario para modificar las conductas que llevaron a la comisión del delito, para que la persona logre reinserirse efectivamente a la sociedad y cuente con las habilidades y medios necesarios para acceder a un trabajo del cual obtener los medios para subsistir y vivir conforme a la ley.

Personas privadas de la libertad en México

La percepción que la sociedad mexicana tiene sobre las personas que cometen delitos ha ido cambiando con el paso de los años, ya que en 1917 las personas que se encontraban en centros penitenciarios eran señalados como degenerados, sin importar la razón por la que se

encontraban reclusos, lo cual ocasionaba rechazo por parte de la sociedad civil hacia los delincuentes. Como se mencionó anteriormente, la percepción que se tiene de los delincuentes ha ido evolucionando con el paso de los años, podemos notar el contraste que existe con el paso del tiempo, pues para 1965 se dejó de señalar a los delincuentes como personas depravadas y comenzaron a ser considerados como personas que no lograban adaptarse a la sociedad (Sarre, 2018).

Sin embargo, independientemente de cuál sea el término que la sociedad civil utiliza para referirse a los reclusos, continúan siendo señalados y rechazados por el núcleo social, lo cual a través del paso de los años ha representado retos para el Estado mexicano, debido a que es el Estado quien a través de políticas públicas hace frente a las problemáticas sociales, como es el caso de la delincuencia. En el año 2008 se llevó a cabo una reforma del sistema penal, con la finalidad de ajustar el marco jurídico nacional a los criterios internacionales y así brindar una amplia protección a los derechos humanos de los ciudadanos y de las personas privadas de la libertad.

Lo trascendental de esta reforma al sistema de justicia penal radica en que se introdujo el concepto de reinserción social al sistema jurídico nacional. Uno de los principales cambios que generó dicha reforma fue la percepción que se tenía sobre las personas privadas de la libertad, debido a que dejaron de ser tratados como objetos para ser reconocidos como sujetos capaces de ejercer sus derechos y con capacidad para obligarse. Además de poner énfasis en el propósito y aplicación de las normas jurídicas, que es promover, respetar y garantizar los derechos humanos (Sarre, 2018).

Los reclusos dejan de ser considerados como personas depravadas o desadaptadas y se les reconocen los derechos de los que gozan por el simple hecho de pertenecer a la especie humana. Por ello, a través de la reforma al sistema de justicia penal se identifica a los delincuentes, no como ciudadanos de segunda clase, sino como miembros de la sociedad que requieren asistencia por parte del Estado y el núcleo social en el que se desenvuelven para poder atacar las condiciones que culminaron en la comisión de un delito, para así evitar la reincidencia y lograr una exitosa reintegración a la sociedad.

En lo que respecta a México, se debe tener presente que si bien las bases del sistema penal se encuentran reguladas en el artículo 18 de la Constitución Federal, la cual es la norma suprema en el país,

eso no implica que la Constitución sea el único instrumento jurídico que brinda protección a los derechos de las personas privadas de la libertad, pues el Estado mexicano ha adquirido diversos compromisos con la comunidad internacional a través de tratados, pactos y convenciones internacionales, con la finalidad de mejorar el sistema jurídico nacional en materia penal, para así propiciar el respeto y garantía de los derechos humanos. Instrumentos de carácter internacional que son reconocidos en nuestro país a través de lo dispuesto por el artículo primero de la Constitución Federal, que establece:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece (CPEUM, 2022).

Como es el caso de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, también conocidas como Reglas Nelson Mandela, las cuales establecen una serie de principios y prácticas aceptadas por la comunidad internacional, que se enfocan en las condiciones que requieren los reclusos para un completo estado de bienestar y la adecuada administración de un centro penitenciario. Sin embargo, se debe tener presente que si bien estas reglas emitidas por la comunidad internacional son las condiciones mínimas para un centro penitenciario, la realidad es que debido a la diversidad de condiciones y recursos con los que cuenta cada país para invertir en el sistema penitenciario, no todos los Estados son capaces de cumplirlas a cabalidad, entonces el compromiso que asume cada nación es el de usarlas como guía para desarrollar estrategias jurídicas que permitan cumplir con la finalidad del sistema penitenciario, que es proteger a la sociedad contra el delito, evitar la reincidencia del mismo y reintegrar exitosamente a los reclusos al núcleo social.

Así, se infiere el impacto que han tenido los diversos instrumentos de carácter internacional en México, ya que se actualizan los ordenamientos jurídicos en vía de hacer posible la estandarización del derecho, es decir, que el Estado mexicano cumpla las reglas establecidas y aceptadas por la comunidad internacional, de la cual forma parte. Entre las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, podemos encontrar aquellas que versan sobre el estado de bienestar de las

personas privadas de la libertad, las que reconocen el derecho de acceso a servicios de salud sin discriminación, establecen condiciones sobre la duración del encarcelamiento, prohíben todo tipo de discriminación hacia los reclusos, además de contemplar las necesidades de las personas con discapacidad e incluso señalan cuál es la finalidad de las penas y medidas privativas de la libertad: hacer frente a las problemáticas sociales, recluyendo en centros penitenciarios a aquellos que han sido condenados por la autoridad competente, para proteger a la sociedad y evitar la reincidencia delictiva.

Los propósitos del sistema penitenciario son posibles, según las referidas Reglas Mandela, si el Estado genera las condiciones necesarias en el centro penitenciario para que el recluso, con auxilio del Estado, logre resarcir la comisión del delito y pueda reinsertarse a la sociedad una vez que ha cumplido con la pena impuesta por el Estado, de modo que el recluso cuente con las condiciones necesarias para vivir respetando lo establecido por las leyes de la nación y tener acceso a un trabajo con el cual satisfacer sus necesidades básicas.

Los derechos humanos y el acceso al trabajo

Para que todos los individuos que conforman una sociedad sean tratados por igual es necesario que cada uno de ellos tenga la garantía y el goce de una serie de derechos fundamentales, los cuales no admiten una distinción en razón del origen, etnia, género, edad, religión, condición social, preferencias sexuales, opiniones, entre otras, sino que dichas prerrogativas, que en el derecho nacional e internacional actual son denominadas como derechos humanos, competen a cada persona por el simple hecho de pertenecer a la especie humana.

Es precisamente aquí donde entra la corriente filosófica de derecho del iusnaturalismo o derechos naturales, la cual refiere que la existencia de los derechos es previa a las legislaciones. Debido a que estos derechos surgen como consecuencia de las necesidades de las personas que integran una sociedad. Dichos derechos tienen como fin que las personas puedan alcanzar un libre desarrollo y una vida digna.

Posteriormente, de la mano con el progreso de las distintas sociedades, surgió la positivización del derecho, que consiste en plasmar las leyes en legislaciones para que así sean reconocidas. Esto, a pesar

de tener criterios que difieren de la corriente de los derechos naturales, ofrece grandes ventajas a las personas, pues a través del derecho positivo se plasman las leyes en legislaciones y otros instrumentos jurídicos, lo que a su vez permite una participación activa de la sociedad y otorga un medio a través del cual las personas pueden exigir su cumplimiento.

Como es el caso de los derechos humanos, los cuales en el derecho mexicano son reconocidos en el derecho interno, no sólo por la norma suprema que es la Constitución, sino por la doctrina que generan los estudiosos del derecho, la jurisprudencia que surge como interpretación de los magistrados sobre el contenido jurídico en las leyes y los principios generales del derecho, que otorgan un medio de protección para todas aquellas personas dentro del territorio mexicano y a la vez imponen la obligación por parte del Estado de reconocer, garantizar y respetar el goce y ejercicio de los derechos humanos, lo cual es de suma importancia ya que es el Estado quien organiza la estructura a través de la cual se ejerce el poder de la nación, administra las funciones de instituciones, se encarga de la creación y actualización de las leyes e invierte los recursos de la nación para hacer posible el plan de desarrollo que tiene para la misma, por lo que su actuar es de vital importancia, no sólo dentro del derecho interno sino en el derecho internacional, al ser parte de dicha comunidad.

El acceso al trabajo es uno de los derechos humanos prioritarios para cualquier persona, debido a que es a través del trabajo como las personas pueden participar activamente dentro del núcleo social, además de obtener los recursos económicos necesarios para satisfacer las necesidades básicas que se tienen como persona, tales como obtener alimentos, vestido, acceso a una vivienda e incluso prestaciones de seguridad social como retiro digno en la vejez y acceso a servicios de salud pública. Así, la Ley Federal del Trabajo, en el artículo tercero dispone que “El trabajo es un derecho y un deber social” (Ley Federal del Trabajo, 2022), ley que es aplicable y vigente en toda la República Mexicana y que además establece la prohibición de prácticas discriminatorias que atenten contra la dignidad de las personas.

El trabajo es un área vital no sólo para las personas como individuos, sino que es a través del recurso económico que se obtiene del trabajo como el Estado puede llevar a cabo la aplicación de políticas públicas y ofrecer servicios al núcleo social. Pues debido al trabajo es

de donde se obtienen las aportaciones necesarias para que el Estado pueda operar y ofrecer servicios de salud pública a las personas. Además de ser una actividad de la cual se beneficia la sociedad. Asimismo, permite que a través de las aportaciones que se hacen del salario de los trabajadores se logre llevar a la práctica procesos que permitan al trabajador hacer un ahorro para el retiro y acceder a una pensión cuando no se encuentre en condiciones físicas de trabajar.

Ahora bien, en el caso de México las leyes en materia laboral son el resultado de diversos movimientos sociales, a través de los cuales el pueblo mexicano exigió a sus gobernantes una serie de prestaciones que tiendan a garantizar un salario remunerador y condiciones dignas para desempeñar adecuadamente sus actividades laborales y sociales. Sin embargo, el trabajo es una herramienta vital no sólo en México, sino en muchos de los sistemas jurídicos de la comunidad internacional, por lo que resulta idóneo analizar lo que disponen los instrumentos internacionales, entre los cuales podemos encontrar que “*Toda persona tiene derecho al trabajo*” (DUDH, 2022). Con ello podemos darnos cuenta de la importancia que tiene el trabajo y cómo dicho derecho es reconocido y garantizado no sólo en normas de carácter nacional sino por normas e instrumentos internacionales.

Es debido a la importancia que el trabajo tiene para los individuos y la sociedad, que la capacitación para el trabajo se ha vuelto una de las principales herramientas dentro de los centros penitenciarios para lograr eficazmente que aquellas personas condenadas por la comisión de un delito, puedan ser reintegradas de manera eficaz al núcleo social. Lamentablemente, existe una gran diferencia entre lo que dispone una ley y lo que ocurre en la realidad. Ya que si bien es cierto que el trabajo es uno de los ejes que coadyuvan a la reinserción del individuo, también lo es que muchas de las personas que cuentan con antecedentes penales registrados, frecuentemente son víctimas de discriminación por su condición social, por lo que una vez que son puestos en libertad tienen que hacer frente a las barreras que como sociedad imponemos, pues en México está permitido solicitar una constancia de inexistencia de antecedentes penales para acceder a un trabajo, tanto en el sector público como en el privado. Lo que trae como resultado que las personas que cumplieron con la pena impuesta por el Estado reciban una doble sanción, la primera dentro del centro penitenciario

y la segunda una vez que son puestos en libertad y discriminados por el núcleo social.

Conclusiones

A través del análisis de diversos instrumentos jurídicos de carácter nacional e internacional, queda claro que las penas privativas de la libertad son la estrategia que impera en diversos sistemas jurídicos para hacer frente a las problemáticas sociales que culminan con la comisión de un delito, lo cual afecta al núcleo social y deja en un estado vulnerable a las personas que son reclusas en un centro penitenciario. Debido a que a pesar de haber sido condenados como resultado de un proceso judicial, la realidad es que sus derechos humanos son restringidos por parte del Estado, como ocurre cuando son privados de la libertad y se les impide el libre desarrollo de la personalidad como consecuencia de una orden judicial.

Sin embargo, resulta importante tener presente que la finalidad de privar y restringir el ejercicio de los derechos humanos a aquellas personas que cometen delitos es proteger a la sociedad de los efectos negativos que genera la delincuencia y, a la vez, reducir la frecuencia con que las personas reinciden en la comisión de delitos. Para lograr dichos objetivos, la comunidad internacional ha llegado al acuerdo de que la estrategia para lograr los objetivos del sistema penitenciario a nivel internacional tiene como base la reinserción social, por lo que la finalidad de los centros penitenciarios no es simplemente aislar a las personas para sancionarlos y castigarlos, sino que la finalidad de la reclusión es que las personas tengan acceso a las herramientas necesarias para readaptarse a la sociedad una vez que son puestos en libertad y así puedan ser miembros funcionales en la misma.

Para lograr que las personas que han cometido delitos puedan reintegrarse exitosamente a la sociedad es necesario que, con auxilio del Estado se aproveche el tiempo que dicha persona se encuentra dentro del centro penitenciario para capacitarlo y otorgarle los medios necesarios para que dicha persona alcance un nivel de salud óptimo, para lo cual es necesario que la persona alcance un estado donde goce de la ausencia de malestares físicos, pero también que cuente con la asistencia necesaria por parte de profesionales para sentirse bien

emocionalmente, así como actividades que contribuyen al pleno desarrollo de la persona, como son la capacitación para el trabajo y el deporte, actividades que además de coadyuvar a mejorar la salud física y mental de la persona, hacen posible que dicha persona acceda a un trabajo una vez que se encuentre libre y logre obtener los medios necesarios para subsistir de manera que su actuar sea conforme a lo que dicta la ley.

Desafortunadamente existe una gran brecha entre lo dispuesto por leyes tanto nacionales como internacionales, en virtud de que no todos los países cuentan con los medios necesarios para cumplir con los objetivos del sistema penitenciario. Como es el caso de México, sistema jurídico que contempla la reinserción social como finalidad del sistema penitenciario con base en el respeto a los derechos humanos de las personas. Disposición que se encuentra plasmada en el artículo 18 constitucional, el cual refiere que la reinserción social se logra a través del acceso a educación, capacitación para el trabajo, acceso a servicios de salud, acceso a actividades deportivas y el respeto a los derechos humanos de las personas que se encuentran privadas de la libertad.

Sin embargo, a pesar de que la Constitución Federal de México es acorde con los criterios de la comunidad internacional, la realidad es que no existe coherencia entre las leyes nacionales, ya que si bien la Constitución Federal es la norma suprema del país, existen antinomias generadas por lo dispuesto por otras leyes de carácter federal, como es el caso de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que dispone en su artículo 27 fracción cuarta las condiciones bajo las cuales podrá solicitarse a las personas una constancia que acredite no contar con un registro de antecedentes penales, lo cual constituye una práctica discriminatoria en virtud de que dicha constancia puede ser solicitada para acceder a un empleo, pues deja a todas aquellas personas con antecedentes penales en un estado de vulnerabilidad. Además de ir en contra de los fines del sistema penitenciario, que tiene como base el acceso al trabajo para la reinserción de las personas.

De esta forma, cuando las personas son puestas en libertad después de haber cumplido con la pena impuesta por el Estado, son sancionados por segunda ocasión, en virtud de que son personas señaladas por la sociedad civil y discriminadas por el mismo Estado; así, podemos afirmar que el Estado mexicano no ha cumplido cabalmente con los compromisos que ha adquirido con la comunidad internacional y a

través de sus propias leyes actúa en contra de los fines del sistema penitenciario, al brindar sustento jurídico a prácticas discriminatorias que dejan en estado de vulnerabilidad a aquellas personas que han cometido delitos, lo cual genera reincidencia delictiva y afecta al núcleo social, del que las personas privadas de la libertad forman parte, en virtud de que sin importar el delito cometido, continúan teniendo la calidad de personas y ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948, 10 de diciembre). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución 217 A (III). <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Barajas Lauguren, E., Torres Santiago, G. J., y Palma Ramírez, M. B. (2015). La reinserción social como fin de la pena privativa de la libertad en México. *Letras Jurídicas*, núm. 20, pp. 1-25. https://app-vlex-com.wdg.biblio.udg.mx:8443/#search/jurisdiction:MX+content_type:4/%22reinserci%C3%B3n+social%22/WW/vid/573888938
- Cámara Arroyo, S. (2019). Elementos integradores del concepto de sistema penitenciario: Perspectiva supranacional. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, núm. 74, pp. 567-608. <https://app-vlex-com.wdg.biblio.udg.mx:8443/#vid/827016609>
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (1970, 1 de abril). Ley Federal del Trabajo. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/lft.pdf>
- —. (s/f). Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 07 de julio de 2022 en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lnmrss.htm>
- —. (s/f). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 07 de julio de 2022 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Escuela de Estudios Penitenciarios. (s/f). *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, núm. 117, año XI, pp. 28 y ss.
- García Basalo, C. (1955, julio-agosto). *En torno al concepto de régimen penitenciario*.
- García Ramírez, S. (2004). *Manual de prisiones*. México: Porrúa.
- Neuman, E. (1971). *Evolución de la pena privativa de la libertad, regímenes carcelarios*. Buenos Aires, Argentina: Pannedille.

- Organización Mundial de la Salud. (1946, 22 de julio). *La OMS mantiene su firme compromiso con los principios establecidos en el preámbulo de la Constitución*. <https://www.who.int/es/about/governance/constitution>
- Real Academia Española. (s/f). Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado el 06 de julio de 2022 en <https://dle.rae.es/régimen?m=form>
- Sarre, M. (2018). *Sistema de justicia de ejecución penal. Sujetos procesales en torno a la prisión en México*. México: Tirant lo blanch.

- Polonia y su lugar en el nuevo panorama geopolítico europeo posterior a la invasión rusa de Ucrania en 2022: repercusiones del surgimiento de una nueva potencia militar 153
ANDRÉS ALEJANDRO ARAUJO BERMÚDEZ
- Reinserción social como finalidad del sistema penitenciario internacional y su influencia en México 181
LUIS EDUARDO RAMÍREZ NAVARRO Y AXEL FRANCISCO OROZCO TORRES



CUCSH
Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades

ISSN 2007-9834



9 772007 983006