



Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Ana Teresa Gutiérrez del Cid
| coordinadoras

Conflicto y diplomacia en el mundo

CONFLICTO Y DIPLOMACIA EN EL MUNDO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia

Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López

Secretaria de Unidad, Angélica Buendía Espinosa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Esthela Irene Sotelo Núñez

Secretaria académica, Pilar Berrios Navarro

Jefe del Departamento de Política y Cultura, Juan José Carrillo Nieto

Jefe de la Sección de Publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

Claudia del Carmen Díaz Pérez / José Fernández García

Araceli Mondragón González / Mario Rufer / Alejandra Toscana Aparicio

Asesores: René David Benítez Rivera / Manuel Triano Enríquez

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Eduardo Luciano Tadeo Hernández (Presidente)

Mario Alejandro Carrillo Luvianos / Eleazar Humberto Guerra de la Huerta

María Griselda Günther / Ana Lau Jaivén / Alejandro Navarro Arredond

Eduardo Tzili Apango

Conflicto y diplomacia en el mundo

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
y Ana Teresa Gutiérrez del Cid
Coordinadoras

Primera edición: 29 de noviembre de 2024

ISBN digital: 978-607-28-3296-1

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04960

Sección de Publicaciones de la
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Edificio A, 3er piso. Teléfono 55 54 83 70 60
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx

<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

Edición: Alejandro López Morcillo y Nayeli Amaya Pérez
almorcillo@gmail.com; nayemontseamaya@gmail.com

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra Universidad, a partir del sistema doble ciego, proceso realizado por el Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo recibido para la presente edición.

Índice

Presentación	9
--------------	---

CONFLICTO, DIPLOMACIA Y DERECHOS HUMANOS

El conflicto ucraniano y la desindustrialización de Alemania <i>Ana Teresa Gutiérrez del Cid</i>	15
---	----

El Grupo de Visegrado ante el conflicto entre Rusia y Ucrania: retos hacia la estabilidad política de Europa central <i>Pedro Manuel Rodríguez Suárez y Erick Gómez Tagle López</i>	45
---	----

Diplomacia pública y propaganda en tiempos críticos: el conflicto entre Rusia y Ucrania <i>Eduardo Luciano Tadeo Hernández</i>	75
--	----

Derechos humanos, entre la diplomacia y los conflictos <i>Efraín Nieves Hernández</i>	97
--	----

El reto de la diplomacia académica en un mundo conflictivo <i>Sergio L. de Ávila Ruiz</i>	131
--	-----

El genocidio de Srebrenica: el compromiso de la comunidad internacional y la defensa de los derechos humanos <i>Walfred Daniel Ramírez Tapia</i>	153
--	-----

CAMBIOS POLÍTICOS COMO CAUSAS DE CONFLICTO

Populismo en Europa y los partidos de ultraderecha 171
Teresa del S. Pérez Rodríguez y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez

¿El cambio de paradigma en la concepción de la seguridad internacional?: el auge de la política exterior feminista 191
Ximena Mejía Gutiérrez

EL EXTRACTIVISMO COMO CAUSA DE CONFLICTO EN LA POLÍTICA

El litio como elemento estratégico en la competencia por la hegemonía mundial: conflicto y oportunidad de cara a la transición energética del siglo XXI 221
Enrique Catalán Salgado

Proyectos extractivos en América Latina y el conflicto por la tierra: aproximación al caso colombiano 241
Enrique Catalán Salgado y Kelly Johana Henao Castrillón

Presentación

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid

En la actualidad hay temas que afectan la dinámica internacional que deben visibilizarse y analizarse. A pesar de que las guerras en Ucrania y Medio Oriente acaparan los debates en relaciones internacionales, hay muchas otras temáticas que deben ser consideradas para su análisis con igual relevancia, ya que de no hacerlo, se corre el riesgo de que generen situaciones de conflicto que permeen a las sociedades, y provoquen cambios en las condiciones políticas, de género, en la economía y la industrialización, así como en la búsqueda de mejores condiciones de vida y respeto a los derechos humanos. Si bien muchas de estas dinámicas aparentemente escapan de los grandes temas mundiales porque se viven en los ámbitos subregional o nacional, en la presente obra se demuestra que su alcance puede ser mucho mayor al de su ámbito de origen y que, de hecho, están estrechamente vinculados con las dinámicas de polos de poder a escala mundial.

En el primer apartado de esta obra se reflexionan los efectos de la guerra en Ucrania con una perspectiva diferenciada, al incorporar como primer artículo “El conflicto ucraniano y la desindustrialización de Alemania”, escrito por Ana Teresa Gutiérrez del Cid, en el que la autora analiza el efecto del conflicto armado en Ucrania sobre la actual reestructuración del sistema económico y político internacional en evolución y que influye en los parámetros de la estabilidad global, siendo de particular interés el estudio de este fenómeno en el territorio de la Alemania moderna, que no sólo es el líder económico de la Unión Europea (UE), sino también una de las economías más ricas y desarrolladas del mundo.

En el segundo documento, “El Grupo de Visegrado ante el conflicto entre Rusia y Ucrania: retos hacia la estabilidad política de Europa Central”, de Pedro Manuel Rodríguez Suárez y Erick Gómez Tagle López, se analiza desde

una perspectiva histórica la creación del Grupo de Visegrado (GV) y su importancia en la UE. El documento indaga sobre la cooperación interregional que hay entre los miembros del GV para, finalmente, analizar la política exterior y de seguridad que establecieron ante el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

Para seguir con el conflicto ruso-ucraniano, se plantea el análisis de la “Diplomacia pública y propaganda en tiempos críticos: el conflicto entre Rusia y Ucrania”, escrito por Eduardo Luciano Tadeo Hernández. En este documento, el autor plantea la manera en cómo, en tiempos de crisis, los actores internacionales utilizan la comunicación diplomática y propagandística en red para posicionar sus intereses y construir nodos de información que influyen en la agenda cibernética global. En ese sentido, el trabajo analiza la gestión de la comunicación internacional en el marco del conflicto Rusia-Ucrania, al identificar los nodos comunicacionales y las estrategias discursivas de actores estatales y no estatales, los cuales cooperan y compiten para posicionar sus agendas ante los públicos hispanoparlantes.

Por otro lado, Efraín Nieves Hernández presenta “Derechos humanos, entre la diplomacia y los conflictos”. En este capítulo, el autor expone que en el caso de la invasión a Ucrania se suspendió o expulsó a Rusia de dos importantes espacios en la protección de los derechos humanos: el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Consejo de Europa, con lo cual también se le otorgó, paradójicamente, carta abierta para sustraerse de sus compromisos en la materia y no rendir cuentas por las acusaciones de violaciones a los derechos humanos presentadas en su contra, ni por las ocurridas de manera previa a la invasión, como tampoco por las cometidas durante ésta.

La práctica de la diplomacia es un recurso para evitar y en ocasiones resolver conflictos, pero ¿cuáles son las condiciones en las que se desarrolla en la actualidad? El texto “El reto de la diplomacia académica en un mundo conflictivo”, escrito por Sergio L. de Ávila Ruiz, plantea la capacidad de las instituciones académicas para desarrollar actividades de cooperación y crear redes de colaboración entre diversas instituciones homólogas de diversos países, incluso ser parte de la estrategia de promoción de los intereses nacionales y de una estrategia más amplia para la solución de conflictos como los surgidos en diversas regiones.

También con el tema de derechos humanos en conflictos bélicos, el capítulo de Walfred Daniel Ramírez Tapia sobre el “Genocidio de Srebrenica: el compromiso de la comunidad internacional y la defensa de los derechos humanos”, analiza la tragedia de Srebrenica durante el conflicto en Bosnia

como base para respaldar la protección de individuos desplazados contra su voluntad dentro de sus naciones, debido a situaciones de violencia, conflictos armados, graves violaciones de derechos humanos y eventos traumáticos.

Las causas de conflictos son muy diversas y en ocasiones éstos derivan en guerras, como el conflicto en Ucrania; sin embargo, en la actualidad encontramos diversas problemáticas que generan conflictos tanto al interior de los Estados como en el ámbito intrarregional, de ahí el artículo “Populismo en Europa y los partidos de ultraderecha”, que presentan Teresa del Socorro Pérez Rodríguez y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez en el segundo apartado de este libro: “Cambios políticos como causa de conflicto”. Las autoras señalan que el populismo es un fenómeno que nuevamente tiene presencia en la política, tanto en América Latina como en Europa y en otras regiones del mundo. En el caso de América Latina, éste se expresa mayoritariamente a partir de líderes carismáticos y con una orientación principalmente de izquierda; en tanto que en Europa los partidos populistas de extrema derecha tienen mayor aceptación entre la población. ¿Cómo se explica que el populismo haya resurgido y tenga un crecimiento constante desde hace una década?, ¿cómo entender que el populismo puede adherirse a diferentes corrientes ideológicas?, ¿cuáles son sus características? y, ¿por qué en los países de la Unión Europea, los cuales tienen como principios la libertad y la democracia, el populismo de extrema derecha tiene arraigo en sus poblaciones? Éstas son algunas de las preguntas que se busca responder en este artículo, con énfasis en la presencia del populismo de extrema derecha en Europa, ante un contexto en el que se avecinan elecciones al Parlamento Europeo, cambios en las instituciones comunitarias, así como elecciones en otros seis países del proceso de integración, y que puede ser causa de conflicto y polarización en las sociedades europeas.

Para seguir con fenómenos políticos y sociales que inciden en los conflictos existentes, Ximena Mejía Gutiérrez en su aportación “¿El cambio de paradigma en la concepción de la seguridad internacional?: el auge de la política exterior feminista” plantea el auge de las políticas exteriores feministas (PEF) que evoca la expectativa de que se ha adoptado una postura radical en relación con los objetivos de la agenda de género, por lo que se está dispuesto a redefinir la identidad estatal, el interés nacional y la propia ejecución de la política exterior en todas sus áreas. En el texto se cuestiona cómo se modificó la noción de seguridad respecto del surgimiento de la primera generación de países que adoptaron una política exterior feminista –Suecia (2014), Canadá

(2017), Francia (2018) y México (2020)– y en qué medida el discurso normativo de las PEF transformó sus prioridades en esta materia.

En el tercer apartado de esta obra se analiza otro tipo de conflictos cuya incidencia inmediata pudiera estar limitada al ámbito nacional; sin embargo, por sus características particulares, y si no se les atiende debidamente, pueden escalar y tener repercusiones en el ámbito regional e incluso mundial. Tal es el caso de problemas sociales generados por actividades como la extracción del litio en países latinoamericanos. Para abrir esta sección, se presenta un artículo que ayuda a comprender las estrategias de política exterior y de economía de algunos Estados mediante el análisis de los conflictos creados por actividades extractivas: “El litio como elemento estratégico en la competencia por la hegemonía mundial: conflicto y oportunidad de cara a la transición energética del siglo XXI”, escrito por Enrique Catalán Salgado. En este documento se analiza la transición energética de escala global en la que el litio se convirtió en un elemento esencial sin el cual no podría realizarse la descarbonización de la movilidad automotriz ni podrían desarrollarse otras tecnologías clave del cambio de matriz energética, lo que ha confrontado a las dos superpotencias, Estados Unidos y China, para dominar los yacimientos de litio y su transformación en la escala de valor global. De manera similar a lo que sucedió con el petróleo y otros energéticos del pasado, el país que alcance el mayor dominio sobre el recurso en cuestión puede consolidarse más fácilmente como el poder hegemónico mundial del siglo XXI.

En el mismo sentido, el capítulo sobre “Proyectos extractivos en América Latina y el conflicto por la tierra: aproximación al caso colombiano”, escrito por Enrique Catalán Salgado y Kelly Johana Henao Castrillón plantea el problema del extractivismo minero en Colombia y los conflictos territoriales que produce. Estos conflictos territoriales están asociados con dinámicas de despojo y desplazamiento territorial de las comunidades que habitan los territorios ricos en recursos minerales, también se visibiliza y reflexiona sobre los asesinatos, lesiones y criminalización de las comunidades que se oponen a proyectos minero-extractivos en este país.

Con estos temas esta publicación pretende aportar herramientas para el análisis de los conflictos y las estrategias diplomáticas llevadas a cabo en diversas partes del mundo en la actualidad, y resaltar que la complejidad de la realidad obliga a considerar que además de la guerra y la seguridad tradicional es necesaria la atención y el análisis de otros temas que pueden ser relevantes para la agenda internacional.

Conflicto, diplomacia y derechos humanos

El conflicto ucraniano y la desindustrialización de Alemania

Ana Teresa Gutiérrez del Cid¹

Introducción

En la actual reestructuración del sistema económico y político internacional que se lleva a cabo y que influye en los parámetros de la estabilidad global, “se puede constatar un cambio significativo en la puesta en marcha de políticas de desindustrialización en la economía alemana durante el año 2022”.²

Es de particular interés el estudio de este fenómeno en el territorio de la Alemania moderna, que no sólo es el líder económico de la Unión Europea (UE), sino también una de las economías más ricas y avanzadas del mundo. El informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) publicado en enero de 2022 sobre el volumen del producto interno bruto (PIB) de los países a finales de 2021 constató una posición muy estable del país en el escenario mundial, según el cual la economía alemana ocupó el cuarto lugar, después de las de Estados Unidos, China y Japón. A partir de esta evaluación surge la pregunta de investigación: ¿es posible plantear que hay un problema de desindustrialización en Alemania o la magnitud de este fenómeno está muy exagerada?

Hay una opinión que señala que el proceso de desindustrialización de Alemania inició en la década de 1980 y estuvo marcado por el discurso histórico de Helmut Kohl en vísperas de la unificación de Alemania, celebrada

¹ Integrante del Área de Política Internacional del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

² Shane McCall, “Buy American Act Thresholds Are Going Up”, *SmallGovCon*, 19 de mayo de 2022, en <https://smallgovcon.com/statutes-and-regulations/buy-american-act-thresholds-are-going-up/> (consultado el 12 de diciembre de 2022).

el 3 de octubre de 1990. En su discurso a los ciudadanos de la República Democrática Alemana (RDA), el canciller de la República Federal de Alemania declaró: “Nuestros esfuerzos conjuntos, nuestra política y la economía de mercado en tan sólo unos años ¡Transformará Brandeburgo, Sajonia-Anhalt y Sajonia, Turingia y Mecklemburgo-Pomerania Occidental en paisajes prósperos!”.³

Estas declaraciones aludían a un proceso de reubicación de la industria alemana en el extranjero, que inició y se extendió a las tierras de la antigua RDA, fenómeno que en tres años desembocó en graves crisis económicas y pérdidas. De hecho, las pérdidas fueron “la industria de la antigua Alemania del Este disminuyó en dos tercios, industrias enteras desaparecieron, lo que inevitablemente condujo a una generalización creciente del desempleo. Las consecuencias negativas, sin duda, incluyeron el alto pago de servicios médicos y educativos, lo que ha dificultado enormemente el acceso a ellos para la mayoría de los ciudadanos que no hacían este tipo de erogaciones”.⁴

El proceso de desindustrialización en Alemania continúa, como lo demuestra la estructura del PIB del país. Según *Statista* (Alemania), en 2021 el sector servicios representó 69.8% del PIB, el sector manufacturero 23.5%, el sector de la construcción 5.9%, mientras que sólo representaron 0.9% la agricultura, la silvicultura y la pesca.⁵

En primer lugar, al hablar de los factores que impulsan hoy este proceso, es necesario mencionar las sanciones contra la Federación Rusa impuestas por los países miembros de la Unión Europea, incluyendo Alemania, “en el contexto de la realización por parte de Rusia de la denominada ‘operación especial para la desmilitarización y desnazificación de Ucrania’”.⁶

³ *News.rambler.ru*, “Florecientes paisajes” que se convirtieron en ciudades en crisis, 12 de febrero de 2022, en <https://news.rambler.ru/other/41474096-tsvetuschie-landshafty-sotsialisticheskoy-evropy-kak-goroda-byvsheygdr-okazalis-v-upadke/>

⁴ Fondo Monetario Internacional, “World Economic Outlook Update”, en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022> (consulta: 12 de febrero de 2022).

⁵ Veröffentlichung von J. Rudnicka, “Verteilung der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen 2023” (Distribución del valor añadido bruto en Alemania por sector económico en 2023), *Statista*, en <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36846/umfrage/anteil-der-wirtschaftsbereiche-ambruttoinlandsprodukt/> (consulta: 12 de febrero de 2022).

⁶ *BBC News*, en <https://www.bbc.com/news/world-europe-51133534> (consulta: 13 de febrero de 2022).

Hasta ahora, los Estados miembros de la UE han adoptado más de 10 paquetes de sanciones contra Rusia. Según informes de la agencia de noticias internacional Associated Press, el quinto paquete de sanciones aprobado el 8 de abril de 2022 incluyó un embargo a la importación de carbón ruso. Éstas fueron las primeras sanciones de la UE contra el sector energético de esa nación desde el inicio de la operación especial de Rusia.

Más tarde, el 3 de junio de 2022, los países europeos aprobaron el sexto paquete de sanciones, que incluyó un embargo a los envíos marítimos de petróleo y productos petrolíferos desde Rusia. En el marco de este paquete, la UE preveía la importación de petróleo crudo de Rusia hasta diciembre de 2022 y productos petrolíferos hasta febrero de 2023, ya que algunos Estados miembros de la UE no tenían alternativas a los suministros rusos.

Otra causa de la desindustrialización en Alemania es la destrucción del *Nord Stream 1*, gasoducto que entró en funcionamiento en 2011 y por medio del cual durante 10 años Rusia suministró a Alemania más de la mitad de sus necesidades energéticas totales y la mayor parte de este gas barato estaba destinado a uso industrial.

El gasoducto *Nord Stream 2* se completó en el verano de 2021, pero nunca se puso en funcionamiento. “En febrero de 2022, al comienzo de la guerra, Scholz detuvo el proceso de certificación del gasoducto. El *Nord Stream 2* estaba cargado con gas destinado a ser entregado a Alemania, pero Scholz bloqueó su enorme carga útil a su llegada, obviamente a pedido de la administración Biden”.⁷

A este respecto, el periodista Seymour Hersh plantea:

El pasado 26 de septiembre, los dos oleoductos fueron destruidos por bombas submarinas. En ese momento no se sabía quién era responsable del sabotaje, a pesar de las acusaciones habituales del Occidente contra Rusia y las negaciones rusas. En febrero, publiqué un relato detallado del papel de la Casa Blanca en el ataque, incluyendo la afirmación de que uno de los principales objetivos de Biden era impedir que Scholz revirtiera su decisión de detener el flujo de gas ruso a Alemania. La Casa Blanca negó mi relato y hasta el día de hoy ningún gobierno ha aceptado la responsabilidad.⁸

⁷ Seymour M. Hersh, “Harold Pinter Had It Right. Lessons in Western Self-sabotage from the Ukraine War”, *Global Research*, 11 de agosto de 2023, en <https://www.globalresearch.ca/harold-pinter-lessons-western-sabotage-ukraine-war/5829040>

⁸ *Idem*.

Por lo que, en el desarrollo de este trabajo, se expondrán las causas del proceso de desindustrialización de Alemania.

La desindustrialización alemana y las sanciones a Rusia

Por supuesto, la presión de las sanciones por parte de los países occidentales tiene un impacto negativo en la economía rusa. Sin embargo, las sanciones también son muy dolorosas para los Estados que las imponen. El presidente ruso Vladimir Putin lo afirmó, al enfatizar el interés especial de Estados Unidos en este tema como una oportunidad para eliminar a los competidores europeos del mercado económico global: “Europa, debido a las acciones de Estados Unidos, se enfrenta a una desindustrialización a gran escala y a pérdida de empleos”.⁹

Así, la tendencia de los fabricantes alemanes a trasladar su producción al extranjero no hará más que reforzarse debido a los altos precios de la energía, provocados, entre otras cosas, por la estricta política de sanciones de la UE hacia Rusia.¹⁰ Además, en su intención de abandonar por completo el suministro energético ruso, la UE tuvo que efectuar concesiones en un sentido u otro. Esto, como mínimo, representó un ajuste al plan “verde” de transición energética, que implica el abandono total de las fuentes de energía fósiles en favor de las renovables. Pero, según el parlamentario federal Steffen Cotre, representante del conservador partido Alternativa para Alemania, “si no se abandonan una serie de iniciativas de transición verde, no sólo seguirán aumentando los precios, sino también la desindustrialización de Alemania en áreas de uso intensivo de energía como la producción de amoníaco y la producción de acero o aluminio previamente planificada”.¹¹

⁹ Agencia Informativa Krásnaya Vesna, “Putin profetizó a los países de Europa una gran desindustrialización” (Путин предрек странам Европы масштабную деиндустриализацию), ИА Красная Весна, 31 de marzo de 2022, en <https://rossaprimavera.ru/news/08f35643> (consulta: 27 de noviembre de 2022).

¹⁰ *Ibid.*, p. 117.

¹¹ *Izvestia*, “En Político anunciaron sobre los planes de la UE de promulgar el sexto paquete de sanciones la próxima semana” (В Политико сообщили о планах ЕС ввести шестой пакет санкций на следующей неделе), Известия, 22 de abril de 2022, en <https://iz.ru/1324925/2022-04-22/v-politico-soobshchili-o-planakh-es-vvesti-shestoi-paket-sanktcii-na-sleduiushchei-nedele> (consulta: 27 de noviembre de 2022).

Sin duda, estas perspectivas no provocan una reacción positiva entre la población del país. Esta afirmación está respaldada por declaraciones de la Asociación de Empresarios y de la Asociación de Sindicatos Alemanes, que se oponían categóricamente a la imposición de un embargo al suministro de gas natural ruso: “Un embargo inmediato del suministro de gas provocará pérdidas de producción, interrupciones de la producción, una mayor desindustrialización y una pérdida paulatina de empleos”,¹² según los dirigentes de estas asociaciones. Así, las consecuencias del embargo sobre el suministro de gas desde Rusia serán mucho más destructivas para la economía alemana que el golpe que asestaron a la economía rusa. En ese sentido, este paso de la parte alemana es, ante todo, irracional en relación con su propia economía.

Según los expertos del Banco Federal Alemán, si Alemania se negaba inmediatamente a importar gas ruso, la economía del país corría el riesgo de perder 180 mil millones de euros en el PIB en 2022. Esto “restaría 5 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento del PIB alemán prevista para ese año”,¹³ lo que daría como resultado una contracción del 2% de la economía alemana. Según estimaciones de la Oficina Federal de Estadística, la tasa de inflación en octubre de 2022 alcanzó 10.4%. Así, los peores escenarios para el desarrollo de la economía alemana se hacen realidad, ya que la tasa de inflación para 2022 fue el valor máximo durante un periodo de 70 años.¹⁴

Los expertos alemanes insistían en que las sanciones deberían ser selectivas, al tener en cuenta la imposibilidad de abandonar de golpe el gas ruso, que representaba alrededor de 40% de todo el consumo en el continente.

A pesar de las grandes esperanzas puestas por las autoridades alemanas en el suministro de gas natural de Noruega y el norte de África, así como de gas natural licuado de Estados Unidos y Qatar, éste no podrá sustituir más de la

¹² A. B. Sekacheva, “La actividad de comercio exterior de Rusia en condiciones de sanciones” (Внешнеэкономическая деятельность России в условиях санкций), ponencia en la Conferencia Problemas económicos y organizacionales del desarrollo regional en las actuales condiciones, Simferopol, Crimea, Universidad Federal de Crimea V. I. Vernadsky, 28 de abril de 2022, pp. 219-222.

¹³ *Life*, “En Alemania advirtieron sobre el riesgo de la crisis en el sector de la construcción debido a las sanciones a Rusia” (В Германии предупредили о риске кризиса в строительной отрасли из-за санкций против России), 18 de abril de 2022, en <https://life.ru/p/1487761/amp> (consulta: 15 de julio de 2022).

¹⁴ *Idem*.

mitad de tales volúmenes, según el especialista en energía Georg Zachmann.¹⁵ Sin embargo, dicho escenario también parece hoy inviable debido a la falta de terminales necesarias para recibir gas natural licuado (GNL) en el territorio alemán, cuya construcción acelerada tardará al menos tres años. La característica clave en la que se centra Zachmann es que “la segunda mitad del suministro ruso no puede ser reemplazada en absoluto”.¹⁶

En relación con esta circunstancia, un régimen de estricta austeridad es el único camino hacia el que Alemania se acerca cada día más, sin considerar las duras consecuencias que enfrentará su economía en un futuro próximo. Actualmente se cuestiona el futuro de la metalurgia, la industria química, la producción de fertilizantes y otras industrias del país. Según Zachmann, una proporción considerable de estas empresas, sometidas a una presión cada vez mayor, trasladaron su producción fuera de Alemania, y aceleraron así una mayor expansión de los procesos de desindustrialización en el país. Al mismo tiempo, se consideró la posibilidad de utilizar temporalmente petróleo y carbón como alternativa al gas.

En las actuales condiciones del orden mundial, el principal objetivo al que se enfrentan las autoridades alemanas es minimizar los riesgos para el desarrollo de su propia economía en el contexto de las medidas restrictivas que están introduciendo contra Rusia.¹⁷

Cada vez más figuras políticas de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) y de la Unión Social Cristiana (CSU), guiadas por esta circunstancia, plantean dudas sobre el abandono de la energía nuclear. Al tener en cuenta la agenda actual, Bélgica, vecina de Alemania, que en virtud de su Ley de Energía Nuclear de 2003 pretendía eliminar gradualmente la energía nuclear para 2025, ya retrasó 10 años la eliminación de las centrales nucleares en un intento de evitar la escasez de energía.

Francia a su vez, que ocupa una posición de liderazgo en la producción de energía nuclear en Europa, sólo planea intensificar la capacidad de generación en las centrales nucleares. Además, otros países europeos, entre éstos Finlandia, Suecia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Bulgaria, tampoco han

¹⁵ Sekacheva, “La actividad de comercio exterior...”, *op. cit.*, p. 90.

¹⁶ *Vzgliad.ru*, “En Alemania develaron las consecuencias de rechazar el gas ruso” (В Германии раскрыли последствия отказа от российского газа), 12 de marzo de 2022, en <https://vz.ru/amp/news/2022/3/12/1148284.html> (consulta: 26 de julio de 2022).

¹⁷ Sekacheva, “La actividad de comercio exterior...”, *op. cit.*, p. 220.

abandonado el uso de la energía nuclear. Es bastante lógico que los riesgos económicos de estos países sean significativamente menores que los enfrentados por Alemania, debido a que la alta proporción de generación de energía nuclear les otorga preferencias adicionales en el marco de la competencia económica global, al darles la oportunidad de establecer un control mucho más efectivo sobre los precios en el campo de la electricidad, lo que, a su vez, tiene un impacto directo en las actividades de las empresas industriales.

Sin embargo, como firme oponente de la energía nuclear, Alemania ha luchado durante mucho tiempo para excluir la energía nuclear de la taxonomía verde de la UE, que es un sistema de clasificación que determina qué actividades económicas se consideran sostenibles en términos de su impacto ambiental y cuáles no. Las acciones tomadas tan activamente por la parte alemana contra la energía nuclear indicaron claramente que Alemania no quería que los países que mantuvieran en operación plantas de energía nuclear obtuvieran ventajas competitivas. Sin embargo, el 17 de octubre de 2022 el canciller alemán Scholz decidió prorrogar el funcionamiento de tres centrales nucleares: *Emsland*, *Isar 2* y *Neckarwestheim 2* por un periodo no posterior en ese momento al 15 de abril de 2023.

Este paso contribuyó a la relativa estabilización de la industria eléctrica alemana en un futuro próximo y aumentó en gran medida las posibilidades de una reducción gradual de los precios de la electricidad en el país. Anteriormente, el parlamento alemán había previsto el abandono de la energía nuclear para finales de 2022, debido a las consecuencias del accidente en la central nuclear de Fukushima, Japón.

En cuanto a la política que siguió Alemania respecto de otros tipos de recursos energéticos, el ministerio alemán de Asuntos Económicos y Protección del Clima hacía la siguiente previsión: “La independencia total del gas de la Federación de Rusia se logrará en el verano de 2024”.¹⁸ Pero, debido a las presiones estadounidenses y de la UE, la compra de carbón ruso por parte de Berlín se detuvo el 1 de agosto de 2022 y el cese del suministro de petróleo de Rusia fue el 31 de diciembre de 2022. En cuanto al gas, la destrucción de los gasoductos *Nord Stream 1* y *2* impidió continuar con el suministro de este combustible.

¹⁸ Agencia Petrogasera, 20 de julio de 2022, en: [<http://angi.ru/news/2898123B%20ФРГ%20предупреждает%2C%20что%20эмбарго%20на%20импорт%20газа%20из%20РФ%20приведет%20к%20дендустриализации%20стран>] (consulta: 22 de noviembre de 2022).

Así, como se mencionó anteriormente, las medidas antirrusas adoptadas por Alemania dentro de la UE regresaron a ésta como un *boomerang*. Tal como lo informa la revista alemana de información y política *Focus Online*, se produjo un rápido aumento de los precios de la energía.¹⁹

Según datos de la Oficina Federal de Estadística de Alemania, los costos energéticos para las empresas industriales en febrero de 2022 aumentaron 66.5% en comparación con el mismo periodo de 2021. Además, “los precios del carbón, la madera, los fertilizantes y el trigo aumentaron más de un 20-25%”,²⁰ y esta tendencia continúa.

El probable cierre de la industria papelera en Alemania significa el cese de la producción no sólo de papel de imprenta, sino también de envases para alimentos y medicamentos, así como de papel higiénico especial para uso médico. Además, es posible que se produzcan daños irreversibles de los equipos si no se utilizan durante un amplio periodo.

Según los expertos, el riesgo de suspender la producción de acero y papel es alto. Como señala el presidente de la asociación alemana Die Papierindustrie, Alexander von Reibnitz, “hasta el próximo invierno sólo 15% de los 26 teravatio-hora de gas al año podrán ser sustituidos por otras fuentes de energía”.²¹

Al mismo tiempo, en lo que respecta a la industria papelera, cabe señalar que hasta ahora Alemania ocupaba el cuarto lugar en la producción mundial de papel, sólo superada por China, Estados Unidos y Japón. Suministraba casi 50% del papel y cartón para la exportación y las consecuencias de una interrupción de la producción para la economía del país serán bastante notables.²²

Por supuesto, la introducción de sanciones contra Rusia tuvo un impacto negativo en otros sectores de la industria alemana. Según estimaciones de representantes del sector de la construcción, se ha dado una rápida reducción del ritmo de construcción en 2023. Esto se debe, en primer lugar, a la escasez de materiales necesarios, así como al fuerte aumento de los costos de construcción, lo que la hace impredecible y poco prometedora para la mayoría de las empresas constructoras.

¹⁹ En <https://www.focus.de/>

²⁰ *Izvestia*, “En Político anunciaron...”, *op. cit.*

²¹ *Vesti.ru*, “La prohibición del gas de Rusia dejará a Alemania sin papel” (Запрет на газ из России оставит Германию без бумаги), 13 de abril de 2022, en <https://www.vesti.ru/finance/article/2703126> (consulta: 20 de octubre de 2023).

²² *Idem.*

Así, 2022 resultó ser el año más difícil para la economía alemana desde la existencia de la Alemania unida. El nuevo gobierno de la coalición del Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), Unión 90 / Los Verdes y el Partido Democrático Libre (FDP), que inició su trabajo el 8 de diciembre de 2021, tuvo que resolver las tareas económicas establecidas en el acuerdo de coalición en el contexto de varios procesos de crisis. Se sumó el impacto negativo de las olas pandémicas: no fue posible restaurar las brechas en las cadenas de transporte y logística ni eliminar el déficit de productos semiacabados y componentes; el crecimiento de los precios mundiales de la energía primaria fue enorme y la inflación alcanzó niveles récord.

Un claro ejemplo de lo que está en juego es la industria automotriz alemana. Según Yanis Varoufakis: “El regreso de la inflación asestó un doble golpe a los fabricantes: el encarecimiento de los combustibles alejó a los clientes y aumentó los costos de producción. Puesto que una fracción importante de la actividad industrial alemana depende de la fabricación de autos, los especialistas han comenzado a expresarse preocupados por la desindustrialización del país”.²³ Este mismo autor plantea también: “Pero, aunque el temor a la desindustrialización sea exagerado, hay algo de razón en la preocupación de Alemania (y por extensión, de Europa) respecto de un retroceso continental frente a Estados Unidos y China”.²⁴

“Si a esto le añadimos un gran aumento de los costos de endeudamiento y una agenda verde fanática, no sorprende que la Oficina Federal de Estadística de Wiesbaden anunciara que casi una cuarta parte (23.8%) más de empresas se declararon en quiebra en julio de 2023 en comparación con el mismo mes del año 2022”.²⁵

Como resultado de las políticas aplicadas por el actual gobierno, a las que probablemente pretende seguir adhiriéndose, hay muchas posibilidades de que la desindustrialización de la economía alemana cobre impulso. Además, el movimiento de la economía alemana hacia la recesión y la reducción de la actividad industrial en el país son extremadamente positivos para Estados

²³ Yanis Varoufakis, “¿Se desindustrializa Europa?”, 3 de enero de 2023, en <https://www.project-syndicate.org/commentary/underinvestment-in-cloud-capital-hurts-european-cars-and-energy-by-yanis-varoufakis-2023-01/spanish> (consulta: 10 de febrero de 2023).

²⁴ *Idem*.

²⁵ Rodney Atkinson, “NATO/EU Aggression Plunges Germany Into Crisis. ‘Deindustrialization’”, *Global Research*, 17 de agosto de 2023, en: <https://www.globalresearch.ca/nato-eu-aggression-plunges-germany-crisis/5829278> (consulta: 29 de agosto de 2023).

Unidos, que se beneficia al máximo de la actual situación turbulenta en el escenario económico mundial.

Ley de reducción de la inflación en Estados Unidos

En agosto de 2022, el gobierno estadounidense adoptó una ley para reducir la inflación, y proporcionó subsidios a los productores orientados al medio ambiente. Esta ley prevé la concesión de subsidios por un monto de entre 600 y 800 millones de dólares a plantas y fábricas ubicadas en Estados Unidos, mientras que Alemania asigna sólo 158 millones de dólares para estimular la actividad industrial en el país.²⁶

La introducción de la Ley de reducción de la inflación (IRA, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos tuvo que ver principalmente con la política interna: “No se contaba con que los aliados europeos (y asiáticos) pudieran sentirse injustamente tratados por el multimillonario paquete de medidas para impulsar la industria, o que pudieran llegar al extremo de hacer una desagradable acusación de proteccionismo”.²⁷

Por lo que los políticos europeos comienzan a expresar cada vez más abiertamente su descontento con las acciones tomadas por el gobierno de Estados Unidos. El ministro alemán de Economía y Clima, Robert Habeck, está convencido de que la medida legislativa para reducir la inflación no es más que una intervención directa de este país en las cadenas de suministro globales, con lo que se violan las reglas fundamentales de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La operación militar rusa en Ucrania y la crisis energética y de precios que le siguió, llevó a una aceleración en la inversión en tecnologías limpias. China, Estados Unidos, Japón, India, Reino Unido, Canadá y Corea del Sur anunciaron programas de inversión en este ámbito. China invertirá más de 280,000 millones de dólares y Estados Unidos movilizará una inversión de 369,000 millones de dólares para la protección del clima, a partir de su

²⁶ A. B. Sekacheva, “Fenómenos de crisis en la economía de la Unión Europea” (Кризисные явления в экономике Европейского союза на современном этапе его развития), *El mundo de la nueva economía*, núm. 1, vol. 15, 2021, pp. 91-99.

²⁷ Claudia Detsch, “¿Crisis y resurrección de la política industrial europea?”, febrero de 2023, en: <https://nuso.org/articulo/despertando-a-la-bella-durmiente-de-la-politica-industrial-europea/> (consulta: 20 de febrero de 2023).

IRA, lo que representa la mayor inversión climática en la historia de Estados Unidos. Esta ley busca reducir sus emisiones en 40% para 2030 en comparación con los niveles de 2005.²⁸

La ley promulgada por el presidente Joe Biden, “entró en vigor a principios de 2023 y se basa en las negociaciones de la Ley *Build Back Better*, un paquete de inversión de 1.7 billones de dólares propuesto por éste para realizar inversiones históricas en la red de seguridad social de Estados Unidos y proteger el clima”.²⁹

Por otra parte, la política de Estados Unidos de imponer aranceles a los productos europeos afecta negativamente a la economía de la UE, al desplazar la inversión hacia Estados Unidos y excluir los productos europeos del mercado estadounidense. Esta tendencia se observa en la industria automotriz y en las energías renovables; algunos estados como Texas promocionan subsidios y costos de energía más bajos y relaciones laborales menos estrictas en comparación con la Unión Europea. De modo que las consecuencias negativas para ésta son obvias:

No es así como se debe tratar a los aliados, especialmente en la situación global actual. La nueva legislación estadounidense también es incompatible con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El IRA discrimina claramente a las empresas europeas. La ley viola el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el Acuerdo sobre Comercio de Servicios (ASCM) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que es un acuerdo sobre subsidios y el acuerdo (*Trade-Related Investment Measures*) TRIM que es un acuerdo de la OMC que regula las medidas de inversión relacionadas con el comercio. El acuerdo TRIM tiene por objeto garantizar que las medidas de inversión no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional.³⁰

Por lo que la crisis geopolítica que surgió en 2021, provocada por el conflicto en Ucrania, se intensificó significativamente y provocó un fuerte aumento de la incertidumbre entre los agentes económicos de la UE. Las sanciones

²⁸ *Idem.*

²⁹ Bernd Lange, “América primero”, 20 de diciembre de 2022, en <https://www.ipg-journal.de/rubriken/wirtschaft-und-oekologie/artikel/amerika-first-6401/> (consulta: 28 de enero de 2023).

³⁰ *Idem.*

sin precedentes impuestas por Occidente contra Rusia, como se anotó arriba, provocaron cambios significativos en la división internacional del trabajo que se había formado durante el último medio siglo, incluida la interacción competitiva de las regiones económicas, políticas y socioeconómicas, basada en el deseo de aprovechar al máximo sus ventajas comparativas. Una de las consecuencias fueron los cambios en las relaciones económicas exteriores de Alemania, principalmente en el comercio exterior.

En lo que respecta a la crisis energética, las facturas de electricidad de las fábricas europeas aumentaron considerablemente y muchas industrias manufactureras que dependen en gran medida de la energía rusa se paralizaron. Socialmente, la alta inflación en el continente se convirtió en un caldo de cultivo para huelgas de trabajadores que protestan por aumentos salariales.³¹

A partir de la influencia de estos diversos factores, el costo de producción en Europa se elevó a niveles muy altos, lo que contribuye a que se intensifique el proceso de desindustrialización que ya estaba puesto en marcha por las políticas neoliberales.³² Estados Unidos atrajo a más de 60 empresas alemanas para que inviertan en el estado de Oklahoma y aumenten sus ganancias, como Lufthansa, Siemens, Aldi y Fresenius: sólo estas cuatro ampliaron recientemente sus inversiones en casi 300 millones de dólares.³³

Lo mismo ocurre con las industrias farmacéutica y automovilística. Bayer asignó 100 millones de dólares para la construcción de un centro de biotecnología en Boston y la empresa química Evonik Industries planea gastar 200 millones de dólares en un centro de producción en Indiana; Volkswagen invertirá 7,100 millones de dólares en Estados Unidos hasta 2027 y BMW hará una nueva ronda de inversiones en automóviles eléctricos en Carolina del Sur.³⁴

Aumento de la intervención gubernamental

Los procesos de crisis indicados llevaron a la nueva coalición del gobierno alemán a aumentar la intervención estatal en la economía, incluso antes del fuerte

³¹ “Europa a las puertas de la desindustrialización y la ruina”, *Misión verdad*, 13 de octubre de 2022, disponible en <https://misionverdad.com/globalistan/europa-las-puertas-de-la-desindustrializacion-y-la-ruina> (consulta: 6 de septiembre de 2022).

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

agravamiento de la crisis en Ucrania a finales de febrero de 2022. A principios de ese año, el gobierno desarrolló varios proyectos destinados a apoyar al empresariado privado. Luego se complementaron rápidamente con nuevos mecanismos y herramientas. Los principales fueron tres paquetes de ayuda, así como la reanudación del Fondo de Estabilización Económica.

A finales de noviembre y principios de diciembre de 2022, además de estos programas a gran escala, Berlín decidió adoptar otro, diseñado para estimular a las empresas a una transición más rápida a procesos de producción ecológicos: se supone que el importe de la financiación ascenderá a miles de millones; la duración del apoyo será de 15 años; el inicio de la implementación fue a partir del primer semestre de 2023. Una de las principales herramientas es el denominado Tratado de Protección del Clima.

Entre las prioridades se encuentran el apoyo a la producción de hidrógeno bajo en carbono (“azul” con la creación de condiciones para almacenar el CO₂ liberado en este proceso) y su uso en acero, industrias de fundición, química, cemento y vidrio. Los representantes de estas industrias reaccionaron positivamente a los planes anunciados.³⁵

Para financiar los programas que ya estaban en marcha, el Estado en 2022 (al igual que en 2021) se vio obligado a pedir prestado fondos en los mercados de capitales, con lo que aumentó su deuda interna. Según la Oficina Federal de Estadística, a mediados de año ascendía a 2.34 billones de euros, de los cuales 1.57 billones procedían de la federación y 632.6 mil millones de los estados federados.³⁶

Al mismo tiempo, en los primeros seis meses de 2022, estos últimos pudieron reducir sus deudas en unos 5,900 millones de euros, mientras que a escala federal aumentó la deuda en aproximadamente la misma cantidad. Se trata principalmente de la adquisición de valores y la obtención de préstamos.³⁷

Los expertos alemanes opinan que en 2023 –en el contexto de una inflación continua, los altos precios de la energía y la persistencia del conflicto en Ucrania– a las entidades regionales les será difícil disminuir sus deudas. Probablemente éstas aumentarán y también aumentará su servicio. Por tanto,

³⁵ M. Theurer, “Habeck macht Milliarden für blauen Wasserstoff und CO₂-Speicherung locker” (Habeck gasta miles de millones en hidrógeno azul y almacenamiento de CO₂), 1 de diciembre de 2022, en: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/habeck-gibtmilliarden-fuer-blauen-wasserstoff-18503701.html> (consulta: 12 de diciembre de 2022).

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

el apoyo multimillonario proporcionado por el gobierno a empresas y hogares desde la primavera hasta el otoño de 2022 mitigó en cierta medida el impacto negativo de los procesos de crisis, pero no pudo eliminar sus causas.

Los primeros seis estados en términos de deuda absoluta son: “Renania del Norte-Westfalia (190.9 mil millones de euros), Baja Sajonia (66.2 mil millones), Berlín (63.1 mil millones), Baden-Württemberg (47.0 mil millones), Hesse (40.2 mil millones) y Hamburgo (34.0 mil millones), Baviera, con 19,200 millones de habitantes, ocupa sólo el puesto 11. El nivel más bajo es el de Saksonia, con 5,600 millones”.³⁸

El crecimiento del PIB de Alemania en “el primer trimestre de 2022 fue del 0.8%, en el segundo del 0.1% y en el tercero del 0.3%. En el cuarto, hubo un crecimiento nulo e incluso cierta caída. A finales de 2022, la economía alemana estaba al borde de una recesión, cuyo inicio, los expertos alemanes esperaban desde mediados de año”.³⁹

Según la observación de Katharina Utermeul, economista en jefe del principal consorcio alemán de seguros Allianz-Gruppe, “la situación actual de la economía es la prueba más difícil de las últimas décadas y eclipsa tanto la crisis financiera como la de deuda mundial de los países de la eurozona”.⁴⁰

En las relaciones económicas entre los actores alemanes y rusos, el sector energético se ha convertido en la principal causa de volatilidad en el mercado del gas, el producto fósil más importante y que determina en gran medida la seguridad energética de Alemania y la competitividad de precios de la industria alemana.

Al mismo tiempo, el plan regulador no fue lo suficientemente eficaz a la hora de optimizar el suministro de fuentes de electricidad alternativas al gas, debido al aporte acelerado de la reserva de las plantas eléctricas de carbón. Las críticas se dirigieron a aquellos actores del mercado del gas que se centraron en obtener enormes ganancias al exagerar los precios de venta. Además, a pesar de que a principios del invierno se llenaron los almacenamientos subterráneos de gas y a finales de 2022 se pusieron en funcionamiento las primeras terminales flotantes de recepción y regasificación del GNL, seguía siendo

³⁸ Tomas Reignet, “Esta es la deuda que tienen actualmente los estados federados de Alemania”, 25 de octubre de 2022, en: <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/oeffentliche-ausgaben-2022-so-hoch-sind-deutschlands-bundeslaender-derzeit-verschuldet/27208122.html> (consulta: 10 de noviembre de 2022).

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

alto el riesgo de escasez de gas natural para abastecer a hogares y empresas a principios de 2023. Durante 2022 no fue posible cumplir los planes para la construcción de nuevas turbinas eólicas, debido a la lenta desburocratización de procedimientos de concesión de licencias.

No es casualidad que, según uno de los principales institutos encuestadores alemanes de opinión pública, Infratest dimap, el nivel de satisfacción con el desempeño del gobierno en el segundo semestre de 2022 fue muy bajo. A finales de noviembre sólo 30% de los ciudadanos estaban satisfechos, es decir, 70% no estaban satisfechos con el trabajo de la actual coalición de gobierno. A principios de octubre, estas cifras eran de 28 y 72%, respectivamente. Ese mismo mes, sólo 20% de los encuestados calificaron la situación económica en Alemania como buena, 80% como mala.⁴¹

En el aniversario del inicio del trabajo de la coalición, la popularidad de los partidos participantes había caído significativamente. En total, sólo estaban dispuestos a votar 44% de los electores. En este contexto, la calificación de la oposición aumentó: hasta 30% del bloque CDU/CSU y hasta 15% para Alternativa para Alemania. Si las elecciones hubieran sido a finales de 2022, entonces los democristianos, junto con sus socios bávaros, habrían tenido buenas posibilidades de formar otro gobierno.

Inflación

La aceleración del aumento de los precios debido a los procesos de crisis comenzó ya en 2021. Un papel importante en esto lo desempeñaron las especulaciones sobre las perspectivas del *Nord Stream 2* y el comportamiento de Gazprom en el mercado europeo. Estas especulaciones se convirtieron en uno de los principales impulsores del repunte de precios que comenzó y, finalmente, junto con otros factores, tuvieron un impacto negativo en los precios internos en Alemania. En otoño de 2021 se intensificaron los procesos inflacionarios y a finales de año la inflación alcanzó 5.3 por ciento.⁴²

⁴¹ Infratest dimap, 2022, en <https://www.infratest-dimap.de/>

⁴² Vladislav V. Belov, “Resultados de 2022: la economía de Alemania está al borde de la desindustrialización” (Итоги 2022 г.: экономический штандорт Германии на грани деиндустриализации?), *Revista científico-analítica*, 2022, núm. 6, p. 5, Instituto de Economía, Academia Rusa de Ciencias.

Un nuevo aumento de los precios mundiales de la energía en 2022 provocó tasas de inflación mensuales, mes tras mes, sin precedentes en la historia de la Alemania unida. Alcanzó su máximo interanual en octubre de 2022 con 10.4%, que fue la más alta en la historia de Alemania desde el otoño de 1951.⁴³ Expertos alemanes e internacionales estimaron la tasa de inflación anual media en 2022 entre 7.3% (RWI-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung) y 8.8% (*European Comision*).

El Consejo de Expertos del gobierno concluyó que el principal aumento se debió a la elevada dinámica de los precios de los bienes, cuya participación en la formación del índice de precios al consumo en Alemania es algo menos de la mitad. Pero fue en este grupo donde la inflación resultó más significativa: en el otoño de 2022 alcanzó aproximadamente 17%, debido principalmente a las facturas de energía de los hogares, los altos precios del combustible (en conjunto, un aumento de alrededor de 40% en noviembre), así como un aumento en los precios de los alimentos (alrededor de 20%). La contribución de los servicios a la inflación en noviembre fue inferior al 4 por ciento.⁴⁴

Para la economía alemana es importante la dinámica de los precios en la categoría de productos industriales y sus componentes. En octubre de 2022 el aumento de los precios de los productos industriales, en términos anuales, se desaceleró ligeramente y ascendió a 34.5%. En agosto y septiembre fue igual a 45.8%. En comparación con el mes anterior, los precios disminuyeron 4.2%. Esto sucedió por primera vez desde mayo de 2022, cuando una caída similar en abril fue igual a 0.4 por ciento.⁴⁵

La principal contribución a la inflación “industrial” la hicieron los energéticos (+85.6% en octubre interanual), que determinaron la dinámica de los precios de los productos semiacabados, componentes, consumibles y medios de producción. Consumidores industriales para gas un 151.2% más en comparación con 2021, para electricidad, un 90.3%. Los materiales químicos aumentaron un 32.8%, incl. amoníaco: en un 182.3%; pellets y madera en briquetas: un 151.0%; papel de impresión para periódicos: un 95.7%.⁴⁶

De esta manera fue que la población decidió ahorrar, lo que se convirtió en uno de los factores de la desaceleración del crecimiento económico.

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

En octubre de 2022, 66% de los encuestados de Infratest dimap expresaron su preocupación de que no podrían pagar las facturas del gas, la electricidad, la calefacción y otros servicios suministrados.⁴⁷ Cabe señalar que los expertos alemanes esperaban un nuevo aumento de la inflación en 2023 y sólo una disminución significativa en 2024.

Riesgos de una disminución de la competitividad de la capacidad económica de Alemania y su desindustrialización

Desde principios del otoño de 2022 se intensificó en Alemania el debate sobre el peligro de la retirada de empresas industriales, principalmente de gran consumo energético, a otros países, como ya se anotó. En consecuencia, la posible reducción de la participación de la industria en la creación de valor significaría la desindustrialización de la economía alemana. Los defensores de esta hipótesis señalaron claramente un aumento de costos debido a lo elevado de los precios de la electricidad y el gas, así como a los costos asociados con un poderoso incentivo para transferir parte de la producción a otros países con condiciones comerciales más atractivas.

Las empresas alemanas han considerado a Estados Unidos desde las reformas realizadas por el presidente Obama durante sus dos periodos de gobierno. Entre sus ventajas, los empresarios alemanes invariablemente han observado en los últimos años un mercado interno espacioso, un régimen fiscal favorable, un bajo nivel de burocratización y mano de obra calificada. En 2022, la indudable ventaja fueron los precios internos de los sectores de energía primaria, cuyo nivel en Estados Unidos, en primer lugar, para el gas, resulta ser varias veces inferior a los europeos.

El Estado desempeñó un papel importante en el aumento del atractivo modelo estadounidense adoptado durante la administración Trump en 2017 y que continuó Biden (febrero de 2021, mayo de 2022): “Buy American”, así como la IRA, iniciada por los demócratas y aprobada a mediados de agosto de 2022.

Fue la ley IRA la que, tres meses después de su aprobación, provocó una dura reacción negativa por parte de Bruselas y otras capitales de la UE, como se anotó arriba, que vieron en ésta el peligro de una importante salida de

⁴⁷ *Idem.*

capital industrial de Europa a Estados Unidos. Se trata del uso de instrumentos de política industrial con fines de reindustrialización de Estados Unidos.

Existen, además, gastos planeados en medidas específicas para modernizar el sector energético y aumentar la extracción de minerales críticos, proporcionando créditos fiscales, beneficios, etcétera. En general, desde 2021 la administración estadounidense considera esta ley como parte final de su ambicioso plan para estimular reformas de infraestructura, ambientales y sociales.⁴⁸

En el contexto de una disminución de la competitividad del sistema económico y político alemán, que se indica en las encuestas realizadas por los jefes de las filiales estadounidenses en Alemania y, por el contrario, las altas valoraciones del espacio económico estadounidense por parte de los representantes de las empresas alemanas, los mecanismos de apoyo mencionados anteriormente se convierten en un factor importante, capaz de influir en las decisiones de diversas entidades económicas para transferir parte de su producción a Estados Unidos.

Así, en el acuerdo bilateral germano-estadounidense, el saldo de inversión directa acumulada arroja una cifra positiva para Estados Unidos. Es posible que en los años siguientes aumente, pero la exportación de capital de varios miles de millones de euros no tendrá un impacto significativo en el potencial industrial alemán, sino más bien fortalecerá el entrelazamiento de inversiones de empresas en ambos países.

Se espera que la reducción de las exportaciones de bienes y servicios continúe en 2023, debido a la ralentización de la demanda de los compradores extranjeros, incluidos 49 mercados de socios comerciales importantes de Alemania; aunado a la débil demanda de los hogares, éste será un factor que frenará la reanudación del crecimiento económico. Los problemas persistirán en la industria de la construcción, que en los últimos años fue uno de los motores del progresivo desarrollo de la economía alemana, debido a las altas tasas de interés y los precios de los materiales de construcción, así como su escasez y la falta de personal. Todo esto redujo la demanda efectiva de los compradores de propiedades.

⁴⁸ Serguei Dmitriev, “Ley de Reducción de la Inflación: ¿Una ratonera china para la agenda verde de Biden?” (Закон «О снижении инфляции»: «Китайская мышеловка» для зелёной повестки Байдена?), *Revista del Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales*, 29 de agosto de 2022, p. 2.

Los expertos alemanes coinciden en que la recesión en 2023 producirá una disminución del PIB y podría retrasar el inicio de los proyectos en el marco del Pacto Verde Europeo; en primer lugar, el giro hacia la descarbonización de la economía alemana, especialmente en las industrias de uso intensivo de energía (acero, fundición, química, cemento).

Por tanto, durante 2022 los actores económicos se vieron afectados negativamente por el continuo aumento de los precios de la energía, la alta inflación interna, las interrupciones en las cadenas de suministro, la escasez de componentes vitales y de mano de obra calificada.

Las empresas no pudieron liquidar plenamente la cartera de pedidos acumulada. Debido a estas dificultades, el Estado alemán adoptó varios programas a gran escala para ayudar a empresas y a hogares, pero aún no pueden revertir las tendencias negativas y activar las medidas necesarias para incrementar la demanda.

La competitividad del espacio económico y político alemán, especialmente el de precios, disminuyó a principio de 2023. En este sentido, la dirección de las empresas, en especial las que consumen mucha energía, empezó a considerar la optimización de las actividades de producción como parte de la planificación a medio plazo, incluida la posibilidad de transferir empresas individuales a otros países, principalmente a Estados Unidos.

China es otro destino que consideran las empresas alemanas. La empresa química alemana BASF hizo una inversión de 10 mil millones de euros para la construcción de una base integrada de clase mundial en Zhanjiang, en 2023, y ya se inauguraron las primeras plantas.

El estado de las principales industrias en Alemania

Al analizar cómo afectó esta situación a los sectores de la industria alemana que consumen mucha energía, se tienen los siguientes datos.

Industria química

La industria química alemana es la más grande de Europa y la cuarta del mundo. Según la plataforma *online get-in-engineering*, en 2019 la facturación anual del sector ascendió a 198,200 millones de euros. La industria química

representó 10% del volumen de negocios total de toda la industria manufacturera en Alemania y emplea a unas 464,000 personas.⁴⁹ El mayor consumidor de energía en 2021 fue la industria química con una participación de 29.8%. El segundo lugar lo ocupó la producción y transformación de metales con 23.4%. En tercer lugar se encuentra la coquización y el refinado de productos petrolíferos con una cuota de 9.1 por ciento.⁵⁰

La industria química en Alemania pasa actualmente por una situación difícil debido a que su principal fuente de energía, el gas natural barato de Rusia, ya no está disponible. El gas natural es una materia prima clave en la producción de químicos orgánicos en Alemania, ya que se utiliza en más de un tercio de los procesos de producción. Después de la gasolina, el gas natural es la segunda materia prima más importante en la química orgánica en Alemania.

En un futuro próximo, nadie podrá sustituir el suministro de gas natural procedente de Rusia. Los costos de energía y materias primas de la industria aumentaron tanto que la rentabilidad se volvió cuestionable: es imposible mantener el mismo número de puestos de trabajo y garantizar el mismo volumen de negocios. Por eso muchas empresas químicas en Alemania han cerrado. Por ejemplo, menos de la mitad de los empleados de BASF viven actualmente en el país. Sin embargo, BASF es un gigante y puede permitirse el lujo de desarrollar instalaciones de producción en otras partes del mundo, pero muchas pequeñas y medianas empresas químicas en Alemania se ven obligadas a cerrar.

Lo anterior también lo confirma la situación de la empresa química Lanxess, que anunció que no invertiría dinero en la ampliación de sus fábricas alemanas. El director general Matthias Zachert afirmó que en el país se empieza a desindustrializar la industria química: “Si las condiciones aquí no mejoran significativamente, la producción se trasladará a otras regiones del mundo”.⁵¹

Zachert indicó que Lanxess ve el proceso opuesto en Estados Unidos, donde, por el contrario, comenzó un proceso de “reindustrialización”, que se ha vuelto más dinámico debido a los precios relativamente bajos de la energía.

⁴⁹ En <https://www.get-in-engineering.de>

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Belov, “Resultados de 2022...”, *op. cit.*, p. 4.

Industria metalúrgica: acero

Alemania es uno de los 10 mayores productores de acero del mundo y el mayor productor de la UE. El estado federado de Renania del Norte-Westfalia es el que produce la mayor cantidad de acero en Alemania: 40 por ciento.

Según la Asociación Económica de Productores Alemanes de Acero (WV Stahl), Alemania produjo más de 40 millones de toneladas de acero bruto en 2021 y se convirtió en el octavo productor de acero del mundo. La industria siderúrgica, “que emplea a unos 4 millones de personas, representa dos de cada tres puestos de trabajo industriales en Alemania. Más de 80,000 empleados trabajan directamente en la industria del acero”, afirma el sitio web de WV Stahl.⁵²

La revista *Technik Einkauf* señala que Alemania produce relativamente poco aluminio: en 2021 se produjeron 1,077 millones de toneladas. Actualmente, la industria se encuentra en una situación crítica debido al aumento de los precios de la energía: para producir una tonelada de aluminio se necesitan unos 15 MWh de electricidad.

Incluso, mientras se desarrolla este desastre económico, el gobierno alemán (que ya aportó 22 mil millones de dólares a Ucrania en finanzas y armamento) se ha comprometido a aportar otros 5 mil millones de dólares por año hasta 2027, con lo que contribuye a avivar la guerra que ha conducido a su propia caída industrial.⁵³

El Instituto Económico Alemán enuncia: “Estamos asistiendo al comienzo de la desindustrialización alemana y por tanto europea”.⁵⁴ El mismo instituto informó que la capacidad de Alemania para atraer inversiones empresariales sufrió una disminución alarmante el año pasado, cuando más de 135,000 millones de euros de inversión extranjera directa salieron del país y sólo entraron 10,500 millones de euros. La brecha fue la mayor jamás registrada, y eso fue en gran medida antes de los nuevos incentivos para invertir en Estados Unidos, tras los subsidios verdes de Biden que distorsionaban el comercio.

Alemania planea construir una vasta infraestructura para importar hidrógeno de países como Australia, Canadá y Arabia Saudita, pero la tecnología

⁵² WV Stahl (Asociación Económica de Productores Alemanes de Acero). en www.stahl-online.de

⁵³ Atkinson, “NATO/EU Aggression...”, *op. cit.*

⁵⁴ *Idem.*

no está del todo asegurada, especialmente en los niveles de importaciones necesarios para rescatar a Alemania de su crisis energética.

Las razones económicas de la geopolítica de Estados Unidos hacia Europa

El creciente dominio de Estados Unidos dentro de la alianza atlántica en prácticamente todas las áreas de fortaleza nacional es evidente. En el tamaño del PIB, Estados Unidos supera mucho al de la UE y al Reino Unido juntos en los últimos 15 años. En 2008, la economía de la UE era algo mayor que la de Estados Unidos: 16.2 billones de dólares frente a 14.7 billones.⁵⁵ En 2022, la economía estadounidense había crecido hasta los 25 billones de dólares, mientras que la de la UE y el Reino Unido juntos sólo había alcanzado los 19.8 billones de dólares. La economía estadounidense ahora es casi un tercio más grande. Es más de 50% más grande que la de la UE sin el Reino Unido.⁵⁶

A pesar de las predicciones, la diferencia de crecimiento coincide con un aumento en el uso global del dólar en comparación con el euro. Según el último informe del Banco de Pagos Internacionales, el dólar estadounidense se compró o vendió en aproximadamente 88% de las transacciones globales de divisas en abril de 2022. Esta participación ha sido estable en los últimos 20 años. En contraste, el euro se compró o vendió en 31% de las transacciones, lo que representa una disminución desde su punto máximo del 39% en 2010. El dólar también ha mantenido su posición como la principal moneda de reserva del mundo, al representar aproximadamente 60% de las reservas oficiales de divisas; el euro representa sólo 21%. Estados Unidos se beneficia del continuo dominio de su moneda para imponer sanciones financieras a sus enemigos y aliados sin necesitar realmente de la cooperación de nadie. Rusia

⁵⁵ Jeremy Shapiro y Jana Puglierin, “The art of vassalisation: How Russia’s war on Ukraine has transformed transatlantic relations, 4 de abril de 2023”, European Council of Foreign Relations, en: <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations/> (consulta: 20 de agosto de 2023).

⁵⁶ Alastair Crooke, “Prigozhin y el debilitamiento de Europa”, *La Haine Mundo*, 9 de julio de 2023, en <https://www.lahaine.org/mundo.php/prigozhin-y-el-debilitamiento-de> (consulta: 20 de agosto de 2023).

y China luchan contra esta capacidad, con cierto éxito, pero los europeos en su mayoría lo han aceptado.

La dominación tecnológica estadounidense sobre Europa también creció. Las grandes empresas tecnológicas estadounidenses, los “cinco grandes” de Alphabet (Google), Amazon, Apple, Meta (Facebook) y Microsoft, están ahora cerca de dominar el panorama tecnológico de Europa como lo hacen en Estados Unidos. Los europeos han tratado de utilizar la política de competencia para que retroceda esta dominación, por ejemplo, multando a Google con casi 2,500 millones de euros por abusar de su dominio en los motores de búsqueda. Pero, a diferencia de los chinos, no pueden desarrollar alternativas locales, por lo que estos esfuerzos parecen condenados al fracaso. Como resultado, nuevas creaciones como la inteligencia artificial parecen estar destinadas a reforzar la dominación tecnológica estadounidense sobre Europa. Y el llamado “efecto Bruselas”, que enfatiza el poder regulatorio de la UE, también pierde impacto cuando los europeos quedan rezagados en tecnología.⁵⁷

Desde 2008, Europa también sufrió una pérdida considerable de poder militar en comparación con Estados Unidos. El aumento del gasto militar europeo después de la invasión rusa de Ucrania en 2014 a veces oscurece esta tendencia. Pero, por supuesto, todo poder es relativo: como el gasto militar en Europa aumentó sustancialmente menos que el de Estados Unidos, ha quedado aún más rezagado.

Entre 2008 y 2021 el gasto militar de Estados Unidos aumentó de 656 mil millones de dólares a 801 mil millones. En el mismo periodo, el gasto militar de la UE27 y el Reino Unido sólo aumentó de 303 mil millones de dólares a 325 mil millones. Además, el gasto de Estados Unidos en nuevas tecnologías de defensa es más de siete veces el de todos los estados miembros de la UE combinados.⁵⁸

Éstos no cumplieron con el compromiso de 2017 de gastar al menos 35% de sus presupuestos de adquisición de equipos en cooperación entre ellos. Esta cifra se situó sólo en 18% en 2021.

Las medidas de poder actuales subestiman la debilidad europea, que se ve agravada por divisiones crónicas, a pesar de que el Tratado de Lisboa de la UE, que entró en vigor en 2009, parecía marcar una nueva capacidad para que los

⁵⁷ Shapiro y Puglierin, “The art of vassalisation...”, *op. cit.*

⁵⁸ *Idem.*

Europeos forjaran una política exterior común y aprovecharan la fuerza latente de lo que entonces era la economía más grande del mundo.

El estancamiento del conflicto ucraniano y la posición de Alemania

El lunes 11 de septiembre de 2023, la jefa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania, Annalena Baerbock, llegó a Kiev en una visita. Se reunió con el presidente de Ucrania, Volodymyr Zelensky, y declaró que Alemania seguiría apoyando a su país. Berlín prometió ayuda financiera y militar. Ese mismo día, la revista *Economist* publicó un artículo en el que citaba las palabras del líder ucraniano sobre su falta de confianza en las promesas de Occidente. ¿Esperamos una resolución del conflicto entre Kiev y Moscú en un futuro cercano?

En otra ocasión, la misma ministra llegó a Kiev en una visita no anunciada previamente. Durante su reunión con Zelensky destacó que Berlín seguiría con la ayuda y aumentaría en €20 millones el paquete de asistencia humanitaria a Ucrania, hasta con un total de €380 millones debido a la llegada del invierno.

De acuerdo con la ministra de Relaciones Exteriores, Alemania entregó €22 mil millones a Ucrania en el último año y medio. Según sus palabras, Berlín “apoya firmemente” a Ucrania en su camino hacia la Unión Europea. A su vez, Zelensky informó a Berbock sobre las necesidades del ejército ucraniano, en particular fortalecer el sistema de defensa aérea. También señaló que Kiev necesitaba entregas adicionales de artillería.

Durante su mandato, Berbock ha ido cuatro veces a Kiev para apoyar a Ucrania con todas sus fuerzas morales y políticas, según recordó el politólogo alemán Alexander Rahr en una conversación con *NEWS.ru*. En su opinión, debido al partido “Los Verdes”, cuya líder es la jefa de la diplomacia alemana, Alemania se ha convertido en “patrocinador y mentor de las autoridades ucranianas”.⁵⁹

⁵⁹ *NEWS.ru*, “Decidieron entregar a Ucrania’: Zelensky perdió la fe en Occidente. ¿Cuándo terminará la OMS?” (Україну решили сдать»: Зеленський потерял веру в Запад. Когда кончится СВО?), 11 de septiembre de 2023, en <https://news.ru/world/zelenskij-usomnilsya-v-zapade-chto-zhdet-ukrainu-i-kak-eto-povliyaet-na-svo/> (consulta: 12 de septiembre de 2023).

El politólogo Vladimir Kornilov sugirió en una conversación con *NEWS.ru* que Zelensky está muy decepcionado con las discusiones al interior del “Grupo de los Veinte” (G20), durante las cuales los principales socios occidentales “dejaron de lado el tema de Ucrania y decidieron rendirse”.⁶⁰

El canciller de Alemania, Olaf Scholz, emitió un mensaje de video en el que habló sobre el curso político de Berlín respecto de Rusia y la guerra en Ucrania, y destacó que tiene en cuenta no sólo la necesidad de apoyar a Ucrania, sino también las consideraciones de seguridad de su país.

Según Scholz, la seguridad de Alemania sigue siendo una prioridad para las autoridades: “Nuestro objetivo es claro: Rusia no debe ampliar sus fronteras mediante el uso de la fuerza”, dijo. Scholz agregó que los alemanes quieren “paz en Europa y que la guerra no se acerque”.⁶¹

Según el canciller, la política exterior de Alemania se basa en tres principios: apoyo humanitario, financiero y militar-técnico a Ucrania; prevención de la escalada del conflicto y su transformación en una guerra entre Rusia y la OTAN; estrecha coordinación de todas las acciones con aliados y socios liderados por Estados Unidos.⁶²

Conclusión

Las conclusiones relevantes sobre el impacto adverso de las sanciones antirrusas en la economía alemana es que éstas provocaron el rápido aumento de los precios de la energía que se observan hoy en el mercado europeo, lo que a su vez provocó la aceleración de los procesos de desindustrialización.

Pero no se trata de un éxodo masivo de ese país. Es muy probable que en los próximos años continúe la tendencia hacia un aumento de la inversión extranjera directa alemana que comenzó a mediados de la década de 2000. No se descarta alguna disminución en la participación de la industria en el PIB, pero no será tan significativa y, en este sentido, la desindustrialización masiva propuesta y la destrucción de su industria no se producirán. Al mismo

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Rezeknes Zonas, “Scholz explicó por qué Alemania ayuda a Kiev” (Шольц объяснил, почему Германия помогает Киеву), 30 de enero de 2023, en https://rezekneszinas.lv/ru/V-mire/1/16892/Sholz_obyasnil_pochemu_Germaniya_pomogaet_Kievu

⁶² *Idem.*

tiempo, el proceso de reubicación puede ralentizarse y llevarse a cabo el retorno de activos extranjeros de producción. No se descarta una disminución de la afluencia de inversión extranjera directa a la industria alemana.

Algunos expertos, a partir del otoño de 2022, empezaron a hablar de que la “superestrella” industrial alemana se estaba apagando y que Alemania volvería a convertirse en el hombre enfermo de Europa⁶³ que, según la expresión figurada de los periodistas del diario británico *The Guardian*, inició a finales de la década de 1990. Pero tales estimaciones alarmistas son exageradas. La capacidad alemana todavía tiene reservas suficientes para afrontar los retos actuales. Las condiciones previas para ello son la estrecha relación e interacción del Estado con grupos de interés empresariales, representantes de científicos y la comunidad de expertos, así como la dependencia de mecanismos de mercado con modernas condiciones cambiantes. Esto se aplica, entre otras cosas, a la nueva estrategia de seguridad energética del Estado y –en el contexto del desarrollo del complejo energético de Alemania– que debería dar directrices claras a las entidades económicas para planificar a mediano y largo plazo sus actividades en el mercado alemán y extranjero.

A pesar de las dificultades que enfrentó la economía alemana en 2022 y los desafíos esperados de la recesión, el gobierno y la comunidad empresarial mantuvieron la posibilidad de atravesar la crisis de 2023 con pérdidas, pero decidieron continuar con los principales desafíos de la transición digital y energética, y sentar las bases para volver al crecimiento.

Sin embargo, la negativa total al suministro de energía ruso, prevista por las autoridades del país para un futuro próximo, ya afecta sensiblemente a la industria alemana. Como resultado, la desindustrialización, que cobra cada vez más impulso en el contexto de la incertidumbre económica mundial, es un detonante para que los principales fabricantes alemanes transfieran sus empresas al extranjero, donde se han creado condiciones de mercado favorables para obtener ganancias. Por supuesto, la posibilidad de minimizar los costos de producción debido al abaratamiento de la electricidad, las materias primas y la mano de obra, así como la presencia de un sistema tributario favorable, la falta de una legislación ambiental estricta, de una forma u otra, contribuyen a la decisión de transferir sus actividades empresariales de producción fuera de Alemania. En una economía de mercado esto es bastante racional, pero se

⁶³ Belov, “Resultados de 2022...”, *op. cit.*, p. 7.

considera que esta tendencia es extremadamente destructiva para la posición económica de Alemania dentro de la economía mundial.

Referencias

- Agencia Informativa Krásnaya Vesna, “Putin profetizó a los países de Europa una gran desindustrialización” (Путин предрек странам Европы масштабную деиндустриализацию), ИА Красная Весна, 31 de marzo de 2022, en <https://rossaprimavera.ru/news/08f35643> (consulta: 27 de noviembre de 2022).
- Agencia Petrogasera, 20 de julio de 2022, en <http://angi.ru/news/2898123B%20ФРГ%20предупредила%20С%20что%20эмбарго%20на%20импорт%20газа%20из%20РФ%20приведет%20к%20деиндустриализации%20стран> (consulta: 22 de noviembre de 2022) [<https://www.focus.de/>].
- Atkinson, Rodney, “NATO/EU Aggression Plunges Germany Into Crisis. ‘Deindustrialization’”, 23 de agosto de 2023, en <https://www.globalresearch.ca/nato-eu-aggression-plunges-germany-crisis/5829278> (consulta: 29 de agosto de 2023).
- Belov, Vladislav V., “Resultados de 2022: la economía de Alemania está al borde de la desindustrialización” (Итоги 2022 г.: экономический штандорт Германии на грани деиндустриализации?), *Revista científico-analítica*, núm. 6, 2022, p. 5, Instituto de Economía, Academia Rusa de Ciencias, *BBC News*, en <https://www.bbc.com/news/world-europe-51133534> (consulta: 13 de febrero de 2022).
- Crooke, Alastair, “Prigozhin y el debilitamiento de Europa”, *La Haine Mundo*, 9 de julio de 2023, en <https://www.lahaine.org/mundo.php/prigozhin-y-el-debilitamiento-de> (consulta: 20 de agosto de 2023).
- Detsch, Claudia, “¿Crisis y resurrección de la política industrial europea?”, febrero de 2023, en <https://nuso.org/articulo/despertando-a-la-bella-durmiente-de-la-politica-industrial-europea/> (consulta: 20 de febrero de 2023).
- Dmitriev, Serguei, “Ley de Reducción de la Inflación: ¿Una ratonera china para la agenda verde de Biden?” (Закон «О снижении инфляции»: «Китайская мышеловка» для зелёной повестки Байдена?) *Revista del Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales*, 29 de agosto de 2022, p. 2.

- Fondo Monetario Internacional, “World Economic Outlook Update”, en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022>
- Hersh, Seymour M., “Harold Pinter, Had It Right. Lessons in Western Self-sabotage from the Ukraine War”, *Global Research*, 23 de agosto de 2023, en <https://www.global-research.ca/harold-pinter-lessons-western-sabotage-ukraine-war/5829040> [<https://www.get-in-engineering.de>].
- Infratest dimap, 2022, en <https://www.infratest-dimap.de/>
- Izvestia*, “Político anunció sobre los planes de la UE de promulgar el sexto paquete de sanciones la próxima semana” (В Политико сообщили о планах ЕС ввести шестой пакет санкций на следующей неделе), *Известия*, 22 de abril de 2022, en <https://iz.ru/1324925/2022-04-22/v-politico-soobshchili-o-planakh-es-vvesti-shestoi-paket-sanktsii-na-sleduiushchei-nedele> (consulta: 27 de noviembre de 2022).
- Lange, Bernd, “América primero”, 20 de diciembre de 2022, en <https://www.ipg-journal.de/rubriken/wirtschaft-und-oekologie/artikel/america-first-6401/> (consulta: 28 de enero de 2023).
- Life*, “Alemania advirtió sobre el riesgo de la crisis en el sector de la construcción debido a las sanciones a Rusia” (В Германии предупредили о риске кризиса в строительной отрасли из-за санкций против России), 18 de abril de 2022, en <https://life.ru/p/1487761/amp> (consulta: 15 de julio de 2022).
- McCall, S., “Buy American Act Thresholds Are Going Up”, *SmallGovCon*, 19 de mayo de 2022, en <https://smallgovcon.com/statutes-and-regulations/buy-american-act-thresholds-are-going-up/>
- MisionVerdad, “Europa a las puertas de la desindustrialización y la ruina”, 13 de octubre de 2022, en <https://misionverdad.com/globalistan/europa-las-puertas-de-la-desindustrializacion-y-la-ruina> (consulta: 6 de septiembre de 2022).
- News.rambler.ru*, “Florecentes paisajes que se convirtieron en ciudades en crisis”, en <https://news.rambler.ru/other/41474096-tsvetuschie-landshafy-tsotsialisticheskoy-evropy-kak-goroda-byvsheygdr-okazalis-v-upadke/>
- NEWS.ru*, “Decidieron entregar a Ucrania’. Zelensky perdió la fe en Occidente. ¿Cuándo terminará la OMS?” (“Украину решили сдать”: Зеленский потерял веру в Запад. Когда кончится СВО?), 11 de septiembre de 2023, en <https://news.ru/world/zelenskij-usomnilsya-v-zapade-chto-zhdet-ukrainu-i-kak-eto-povliyaet-na-svo/> (consulta: 12 de septiembre de 2023).

- Reignet, Tomas, “Esta es la deuda que tienen actualmente los estados federados de Alemania”, 25 de octubre de 2022, en <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/oeffentliche-ausgaben-2022-so-hoch-sind-deutschlands-bundeslaender-derzeit-verschuldet/27208122.html> (consulta: 10 de noviembre de 2022).
- Reseknes Zonas, “Scholz explicó por qué Alemania ayuda a Kiev” (Шольц объяснил, почему Германия помогает Киеву), 30 de enero de 2023, en https://rezekneszinas.lv/ru/V-mire/1/16892/Sholz_obyasnil_pochemu_Germaniya_pomogaet_Kievu
- Seкачева, А. В., “Fenómenos de crisis en la economía de la Unión Europea” (Кризисные явления в экономике Европейского союза на современном этапе его развития), *El mundo de la nueva economía*, núm. 1, vol. 15, 2021, pp. 91-99.
- , “La actividad de comercio exterior de Rusia en condiciones de sanciones” (Внешнеэкономическая деятельность России в условиях санкций), ponencia en la Conferencia Problemas económicos y organizacionales del desarrollo regional en las actuales condiciones, Simferopol, Crimea, Universidad Federal de Crimea V. I., Vernadsky, 28 de abril de 2022, pp. 219-222.
- Shapiro, Jeremy y Puglierin, Jana, “The art of vassalisation: How Russia’s war on Ukraine has transformed transatlantic relations”, European Council of Foreign Relations, 4 de abril de 2023, en <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations/> (consulta: 20 de agosto de 2023).
- Theurer, M., “Habeck gasta miles de millones en hidrógeno azul y almacenamiento de CO₂” (Habeck macht Milliarden für blauen Wasserstoff und CO₂-Speicherung locker), 1 de diciembre de 2022, en <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/habeck-gibtmilliarden-fuer-blauen-wasserstoff-18503701.html> (consulta: 12 de diciembre de 2022).
- Varoufakis, Yanis, “¿Se desindustrializa Europa?”, 3 de enero de 2023, en <https://www.project-syndicate.org/commentary/underinvestment-in-cloud-capital-hurts-european-cars-and-energy-by-yanis-varoufakis-2023-01/spanish> (consulta: 10 de febrero de 2023).
- Veröffentlinc von J. Rudnicka, “Verteilung der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen 2023”, *Statista*, 9 de octubre de 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36846/umfrage/anteil-der-wirtschaftsbereiche-ambrutto-inlandsprodukt/>

Vesti.ru, «La prohibición del gas de Rusia dejará a Alemania sin papel» (Запрет на газ из России оставит Германию без бумаги), 13 de abril de 2022, en <https://www.vesti.ru/finance/article/2703126> (consulta: 20 de octubre de 2023).

Vzgliad.ru, “En Alemania develaron las consecuencias de rechazar el gas ruso” (В Германии раскрыли последствия отказа от российского газа), 12 de marzo de 2022, en <https://vz.ru/amp/news/2022/3/12/1148284.html> (consulta: 26 de julio de 2022).

WV Stahl (Asociación Económica de Productores Alemanes de Acero), en www.stahl-online.de

El Grupo de Visegrado ante el conflicto entre Rusia y Ucrania: retos hacia la estabilidad política de Europa central

Pedro Manuel Rodríguez Suárez¹

Erick Gómez Tagle López²

Introducción

Este capítulo tiene cuatro objetivos: el primero es analizar, desde una perspectiva histórica, cómo se creó el Grupo de Visegrado (GV), debido a que dicha integración subregional, establecida entre Polonia, Hungría, República Checa y República de Eslovaquia en 1991, desgraciadamente es poco conocida.³ El segundo es evaluar la importancia que tiene el GV en la Unión Europea (UE). El tercero es indagar la cooperación intrarregional que existe entre los miembros de GV. El cuarto y último es analizar la política exterior y de seguridad que establecieron los miembros del GV frente al conflicto bélico entre Rusia y Ucrania que inició el 24 de febrero de 2022 y que continúa hasta nuestros días.

Los miembros del GV no pertenecen al centro de Europa o a las economías más desarrolladas de la UE o del continente europeo. Sin embargo, de manera conjunta o como bloque de países, representan la cuarta economía más importante de la UE. Demográficamente poseen un tamaño similar al de Francia y sus economías actualmente son atractivas para la inversión extranjera

¹ Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel 1, Conahcyt.

² Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Licenciatura en Criminología. Facultad de Derecho. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel 1, Conahcyt.

³ El concepto de Europa central es ambiguo. En realidad, no existe una definición oficial y exacta en torno a qué países pertenecen a Europa central. Sin embargo, para efectos de esta investigación, Polonia, Hungría, la República Checa y la República Eslovaca son los países considerados. Para más información véase: *Ecured*, “Europa central”, 2023, en https://www.ecured.cu/Europa_Central (consulta: 2 de noviembre de 2023).

directa (IED), en particular para las economías del centro de Europa, así como para otras del escenario internacional, debido a su membresía en la UE, su estabilidad política, su ubicación geográfica y su desarrollo y crecimiento económicos. Aunado a lo anterior, las economías de los países de Europa central han incrementado su competitividad, ubicándose, según el Banco Mundial (BM), entre las 40 economías más competitivas del escenario económico internacional, superando de esta manera a las economías más importantes de América Latina, tales como Brasil, México, Chile, Argentina y Colombia.

Los miembros del GV son similares entre sí, pero a la vez diferentes. Entre las similitudes que comparten se pueden mencionar: siglos de historia en común, su pertenencia a las culturas eslavas de Europa (con excepción de Hungría), fueron dominados por los grandes imperios europeos, sus territorios han sido modificados y transformados en múltiples ocasiones por los intereses geopolíticos de las grandes potencias. Aunado a lo anterior, los países de Europa central pertenecieron al socialismo real y fueron dominados en el siglo XX por la otrora Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), desde la perspectiva de países satélites. Asimismo, siguieron el mismo proceso para ingresar en la UE, así como en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Entre las diferencias que existen se puede aludir al tamaño de sus territorios, a su demografía, al tipo de régimen político que actualmente gobierna en cada uno de ellos, así como a sus intereses en materia de política exterior y de seguridad. Finalmente, también existen variaciones importantes en relación con el peso económico que posee cada uno en el escenario internacional, en gran medida debido al tamaño de sus economías.

Planteamiento del problema

La mayoría de los miembros del GV establecieron una política exterior y de seguridad común ante el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. Todos condenaron la invasión militar de Rusia hacia Ucrania en los foros más importantes, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la UE, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), así como en la OTAN. Sin lugar a duda, Polonia ha sido el más activo por razones históricas, geopolíticas y porque es el miembro del GV que se siente más amenazado con respecto a su estabilidad política y seguridad debido al conflicto bélico

ruso-ucraniano. La República Checa y la República de Eslovaquia también han sido bastante activas.

En este sentido, Polonia, la República Checa y Eslovaquia han mostrado su apoyo a Ucrania con la visita de sus líderes políticos a este país, con armamento militar, y la OTAN utilizando sus territorios para trasladar armamento militar. Asimismo, estos países recibieron una gran cantidad de refugiados políticos ucranianos. Sin embargo, ni la República Checa ni la República Eslovaca tienen el mismo peso político y económico que Polonia, por tanto, su capacidad de acción es menor.

Hungría es el miembro de la UE con una política exterior y de seguridad diferente, en comparación con sus socios del GV, de la UE y de la OTAN. Su posición respecto al conflicto entre Rusia y Ucrania creó la peor crisis experimentada por el GV en toda su historia, debido a su posición ambigua y los obstáculos que establece para que la UE imponga más sanciones económicas a Rusia, así como por la relación “especial” que existe entre Viktor Orbán y Vladímir Putin. De esta manera, se han generado fricciones políticas serias con el resto de los miembros del GV, por lo que se ha aislado políticamente de éste, de la UE y de la OTAN. Aunado a lo anterior, Hungría ha pospuesto el ingreso de Suecia en la OTAN y todo parece indicar que obstaculizará la adhesión de Ucrania como miembro de pleno derecho de la Unión Europea.

En este sentido, como planteamiento del problema de la presente investigación se sostiene la eventual inestabilidad y crisis política que puede generar Hungría no sólo en el GV, sino también en la UE y en la OTAN, debido a la política exterior y de seguridad que estableció frente al conflicto bélico ruso-ucraniano. La hipótesis que se aplica es de tipo condicional debido a que dispone una relación entre las variables, dependiendo de las condiciones y contextos. Así, la variable que sustenta esta hipótesis es que la posición antagónica establecida por Hungría hacia el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania podría dañar severamente la cooperación entre los miembros del GV, la cual rompe con la postura del resto de los miembros. De esta manera, la posición húngara podría generar inestabilidad y crisis política dentro del Grupo de Visegrado.

Metodología científica

Esta investigación es de escritorio y se fundamenta en fuentes de información primarias, secundarias y terciarias. Asimismo, es teórica, averigua el porqué, e

intenta hallar razones, interpretaciones y comprobaciones sobre el objeto de estudio, que, en este caso, es la política exterior y de seguridad de los miembros del GV ante el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. Asimismo, es una investigación de tipo analítica, debido a que busca interpretar el planteamiento del problema a partir de diferentes consideraciones hipotéticas.

Marco teórico

Este capítulo se fundamenta en la teoría de los complejos de seguridad, la cual es presentada en la obra *Regions and Powers: The Structure of International Security*.⁴ La teoría del complejo de seguridad regional (TCSR) considera las variables que pueden amenazar la seguridad hacia un régimen político, económico y social, que, en este caso, lo representa el GV y la UE. En este sentido, propone políticas y/o acciones comunitarias que pueden establecer los miembros de un régimen en aras de contrarrestar algún fenómeno de diversa índole que pueda poner en riesgo su seguridad.

Esta teoría también aparece en la obra *People States and Fear: an agenda for international security in the post cold war era*,⁵ así como en el libro *Security: a new framework for analysis*.⁶ Desde la perspectiva de esta teoría, en algunas organizaciones internacionales, como es el caso de la UE, sus 27 miembros desarrollan una identidad colectiva y se identifican como interdependientes, por tanto, reaccionan de manera colectiva en aras de contrarrestar las amenazas que pueden afectar su seguridad. Como consecuencia, sus acciones colectivas hacia el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania se pueden entender desde la perspectiva teórica propuesta principalmente por Buzan y Waever.

Este trabajo se divide, para su correcta exposición, en tres secciones: en la primera se presenta la introducción, el planteamiento del problema, la metodología utilizada, la hipótesis y el marco teórico. En la segunda se hace referencia a los orígenes y a la evolución histórica del GV. Asimismo, se alude a la cooperación subregional que existe en el GV y se subrayan las similitudes

⁴ B. Buzan y Waever, O., *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 21.

⁵ B. Buzan, *People, States and Fear: an agenda for international security in the post-cold war era*, Essex, ECPR, 2007.

⁶ B. Buzan, Waever, O. y Wilde, J., *Security: A New Framework for Analysis*, Reino Unido, Lynne Rienner Publishers, 1997, pp. 145-147.

y diferencias entre sus miembros, en particular, en materia de política exterior y de seguridad que han establecido de cara al conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

Aunado a lo anterior, en esta sección se hace referencia a la importancia política, económica y demográfica que posee el GV como bloque de países en la UE. En la tercera y última sección se destaca la política exterior y de seguridad que adoptaron los miembros del GV hacia la guerra entre Rusia y Ucrania, por lo cual se hace hincapié en la política exterior y de seguridad de Hungría, que marcó un rumbo diferente, en comparación no sólo de sus socios del GV, sino también de la UE y de la OTAN. Finalmente, se incluye el fenómeno migratorio y de refugiados políticos generado a la luz del conflicto bélico y sus consecuencias hacia el Grupo de Visegrado.

Orígenes del Grupo de Visegrado

En 1335 se reunieron en Visegrado, Hungría, el rey Carlos Humberto de Hungría, el rey de Polonia, Casimir III, y el rey Juan I de Bohemia. Durante este encuentro discutieron varios temas y establecieron un acuerdo conocido como el Pacto de Visegrado. Este histórico encuentro se considera como el punto de partida de lo que hoy en día conocemos como el GV. El objetivo del Pacto de Visegrado fue establecer un acuerdo de cooperación y de no agresión entre los países de Europa central. Sin embargo, el propósito más importante fue crear una alianza en aras de defender su integridad territorial frente a la expansión territorial del Imperio austrohúngaro. El Pacto de Visegrado no tuvo mayor trascendencia, los conflictos entre la Iglesia católica y el naciente protestantismo, así como la expansión territorial del Imperio austrohúngaro, influyeron de manera decisiva para que el Pacto de Visegrado cayera en el olvido.

Por medio de la creación del GV, 656 años después, Polonia, Hungría y la otrora Checoslovaquia reactivaron su cooperación. El 15 de febrero de 1991 Václav Havel (Checoslovaquia), Lech Wałęsa (Polonia) y József Antall (Hungría) decidieron reiniciar su cooperación subregional poco después de haber colapsado el socialismo real. Los primeros líderes democráticos de los países de Europa central eran de la convicción de que el socialismo real en Europa del Este había dejado de existir, que el estatus de países satélites de la URSS había terminado y que a partir del colapso de ésta y del socialismo

real el destino de sus países sería diferente. Aunado a lo anterior, los líderes políticos de Europa central compartían intereses comunes en relación con el futuro. Desde su perspectiva, la estabilidad política, el desarrollo económico y la seguridad de Europa central estarían determinados a su “regreso a Europa”. En suma, de su incorporación en la UE, así como en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).⁷

La cooperación entre los miembros del GV tiene siglos y en la época de la dominación de la URSS se llevó a cabo de manera clandestina; se estableció *in situ* una cooperación entre intelectuales, políticos y la Iglesia católica, cuyo objetivo fue contrarrestar el dominio y la represión de la URSS. Los miembros del GV forman parte de los países eslavos de Europa, con excepción de Hungría, cuyas raíces culturales son magiares.

Los países de Europa central tienen mucho en común, pero también son diferentes entre sí. Entre los aspectos comunes se puede mencionar una historia milenaria en la que resaltan los conflictos bélicos, la dominación histórica de otros imperios europeos y no europeos, como el Sacro Imperio Romano Germánico, el Imperio otomano, así como el Imperio ruso.

Otros aspectos en común fueron el periodo histórico del socialismo real, la adaptación de sus sociedades al sistema socialista soviético, su ex estatus como países satélites de la URSS, las transformaciones postsocialistas, sus procesos de adhesión en la UE y en la OTAN, así como sus intereses que comparten en la UE, que no siempre son los mismos, en particular en materia de política exterior y de seguridad, así como las relaciones con Rusia y las sanciones que ha establecido la UE hacia Rusia debido a su invasión militar en Ucrania.

Resulta importante mencionar que el miembro del GV que más difiere en relación con lo mencionado es Hungría, que se ha convertido en socio estratégico de Moscú y en el miembro de la UE y de la OTAN más alineado a la política exterior y de seguridad de Rusia. Por otro lado, todos los miembros del GV poseen economías emergentes y alrededor del 80% de su comercio exterior se concentra en Alemania.

Las economías de los miembros del GV no son productoras de alta tecnología, esta última proviene del centro de Europa, así como de otros países productores de *know how* o de alta tecnología. Sus economías se centran en

⁷ Pedro Rodríguez, *Hacia una nueva Europa: la integración de los países de Europa central y Oriental en la Unión Europea*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 25.

las industrias manufacturera y farmacéutica, así como en la producción de armamentos, barcos, y están conformadas por pequeñas y medianas empresas (Pymes), que concentran su producción para los mercados internos de los países de Europa central, así como para el Mercado Único Europeo (MUE).

Las diferencias que hay entre los miembros del GV empiezan por la dimensión demográfica, el tamaño de sus mercados, el peso político que posee cada uno, las diferencias lingüísticas, su visión respecto de la integración europea y sus relaciones con Rusia. Como se mencionó, los intereses difieren, en particular en política exterior y de seguridad. En este orden de ideas, Hungría es el miembro del GV que ha establecido una política exterior y de seguridad más distinta respecto a la invasión militar de Rusia a Ucrania. Esto la ha distanciado en el GV y con sus socios de la UE y de la OTAN. Otra diferencia son los regímenes políticos que actualmente gobiernan en estos países. En este sentido, actualmente Polonia y Hungría son gobernadas por la ultraderecha, mientras las pequeñas República Checa y República Eslovaca son gobernadas por democracias liberales.⁸

El objetivo principal del GV durante el inicio de la década de 1990 fue establecer una cooperación estrecha en aras de integrar a Polonia, Hungría, la República Checa y la República Eslovaca en la UE y la OTAN. Otros objetivos fueron la integración económica intrarregional, así como la cooperación mutua, con el objetivo de impulsar el proceso de transición política y económica que estaba tomando efecto en Europa central, y en toda Europa del Este. Asimismo, el propósito del GV durante estos años fue crear un grupo consultivo para fortalecer la independencia, la democracia, la libertad, el respeto al Estado de derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías, así como eliminar los efectos sociales, políticos y económicos que dejó medio siglo de socialismo real en las sociedades centroeuropeas. Finalmente, otro objetivo fue preparar sus economías para integrarse al Mercado Único Europeo.

Durante los inicios del GV los líderes políticos hicieron hincapié en lo mencionado, asimismo reintrodujeron el concepto de *Europa central*, subrayaron la herencia común que comparten y aludieron a que el objetivo *sine qua non* del GV era su “regreso a Europa”. Al dejar de existir el Pacto de Varsovia

⁸ Campus Stalle, Instituto Europeo, “¿Qué es el Grupo de Visegrado?”, en <https://campus-stellae.com/que-es-el-grupo-de-visegrado/#:~:text=Pero%20¿qué%20es%20el%20Grupo%20de%20Visegrado%3F%20El,de%20la%20OTAN%20y%20de%20la%20Unión%20Europea> (consulta: 2 de noviembre de 2023).

y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (Comecon), la integración en la UE y en la OTAN constituyó la prioridad número uno de la política exterior de los países de Europa central.

El GV inició con una cooperación debilitada y limitada. Cuando colapsó el sistema socialista el crecimiento económico en estos países era mínimo. Cabe mencionar que los países de Europa central apenas iniciaban con el arduo proceso de transición política y económica postsocialista, en suma, de un sistema político totalitario a uno democrático liberal con economía de mercado. Aunado a lo anterior, sus economías no estaban preparadas para competir en el escenario capitalista internacional ni mucho menos en el Mercado Único Europeo.

Como es conocido, el sistema socialista provocó atraso económico, no sólo en los países de Europa central, sino en los países de Europa del Este que formaron parte del mundo socialista. En ese sentido, los miembros del GV necesitaban en aquellos años realizar una radical transformación en lo social, económico, político, así como modernizar su infraestructura, la cual era obsoleta y poco competitiva.

En términos políticos, los miembros de esta organización no deseaban establecer una cooperación estrecha, debido a que cada uno competía y deseaba ingresar lo más rápidamente posible a la UE, así como en la OTAN. Aunado a lo anterior, este grupo de países contaba con poco financiamiento. Asimismo, esta organización enfrentó la fragmentación de Checoslovaquia, que, posteriormente, se convertiría en dos Estados independientes: la República Checa y la República Eslovaca. Ante el escenario mencionado, una gran cantidad de especialistas consideraban que el GV tenía pocas probabilidades de existir.

Los miembros del GV obtuvieron la membresía de la OTAN el 12 de marzo de 1999, con excepción de la República Eslovaca, que se integró en la alianza euroatlántica de manera tardía, en comparación con sus socios del GV, el 29 de marzo de 2004. En relación con la UE, el 1 de mayo de 2004 todos los países de Europa central ingresaron como miembros de pleno derecho. Después de dicha integración tuvieron que replantearse el futuro del GV. En pocas palabras, continuar o dar por finalizada su cooperación subregional, debido a que el objetivo principal por el cual había sido creado el GV ya había sido concretado.⁹

⁹ Agnes Faure, *Qu'est-ce que le groupe de Visegrád?, Toute l'Europe. Comprendre l'Europe*, 22 de agosto de 2020, en <https://www.touteleurope.eu/vie-politique-des-etats-membres/qu-est-ce-que-le-groupe-de-visegrad> (consulta: 2 de octubre de 2023).

Debido a la adhesión de los países de Europa central a la UE y a la OTAN, el 13 de mayo de 2004, se reunieron los líderes políticos de estos países en Kromeriz, Hungría. En este sentido, Vladimír Spidla (República Checa), Mikuláš Dzurinda (República Eslovaca), Marek Belka (Polonia) y Péter Medgyessy (Hungría) establecieron la *Declaración de Kromeriz*, la cual reestablece áreas de cooperación que ya existían en el GV e integra nuevas. Aunado a lo anterior, acordaron defender sus identidades nacionales, ahora como miembros de pleno derecho de la UE. Asimismo, subrayaron la importancia de la integración económica, de mantener una cooperación independiente con los países que geográficamente son vecinos de los miembros de la UE, principalmente con Ucrania, Moldavia, Bielorrusia y los Estados que pertenecen a los Balcanes Occidentales.

La Declaración de Kromeriz estableció los principios de una “acción conjunta” que, hasta hoy, ha sido efectiva debido a que los miembros de esta organización identifican sus prioridades y, en ocasiones, defienden como bloque sus intereses dentro de la UE. Aunado a lo anterior, en esta declaración se subraya la importancia de la membresía de los países de Europa central para la UE y alude a que dicha membresía constituye un elemento fundamental hacia la reunificación de Europa. En este sentido, hace alusión a que la membresía del GV enriquece política, cultural y económicamente a la UE, por lo cual contribuye a la construcción de una Europa unificada, democrática, sólida y próspera; sobre todo a la seguridad y la estabilidad política continental.

Cooperación subregional en el Grupo de Visegrado

Política exterior

Debido a su ubicación geográfica y a su pasado histórico, los países de Europa central comparten intereses en materia de política exterior, aunque también existen diferencias importantes. Sin duda la prioridad en materia de política exterior son la UE y la OTAN, así como las relaciones con otros países de Europa occidental miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC): Noruega, Suiza, Liechtenstein e Islandia. Otra prioridad son Estados Unidos y Canadá, que forman parte de la alianza de seguridad euroatlántica.

Entre los principios de política exterior de los miembros del GV resaltan: expandir la democracia liberal, la paz, la prosperidad y los valores de la cultura occidental hacia sus vecinos geográficos que no pertenecen ni a la UE ni a

la OTAN, en suma: Bielorrusia y Ucrania, así como los Balcanes Occidentales, lo que, desde su perspectiva, contribuye a fortalecer la estabilidad y la seguridad en el continente europeo.

Polonia, República Checa, República Eslovaca y Hungría consideran que la guerra entre Ucrania y Rusia podría tener consecuencias negativas hacia la estabilidad y la seguridad de toda Europa; por tanto, desean que dicho conflicto termine a la brevedad de la mejor manera. Todos estos países se han sumado a las sanciones económicas impuestas por la UE hacia Rusia. Sin embargo, Hungría es el miembro de la UE y del GV que más diferencias ha mostrado en torno a establecer sanciones hacia Rusia y se ha convertido en el principal aliado de Rusia en Europa, en la UE y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

La oposición de Hungría ha creado la peor crisis política en la historia del GV y la ha confrontado con el resto de los miembros de la UE y de la OTAN. Aunado a lo anterior, se ha opuesto y amenaza con no respaldar el ingreso de Suecia en la OTAN. Cabe resaltar que el líder político de Hungría, Viktor Orbán, es un aliado político de Putin. Algunos observadores se preguntan cuál es el origen de esta alianza: la respuesta es la ultraderecha húngara, que comparte visiones similares a las de Putin en relación con la democracia iliberal, la prohibición de los derechos de las minorías sociales, como por ejemplo de la comunidad LGTBIQ+; limitar la libertad de expresión, así como la de los poderes legislativos y las cortes de justicia.

Por otro lado, los miembros del GV también mantienen diferencias con Bruselas, en particular respecto de las políticas migratorias, así como con la cuota de refugiados políticos que debe recibir cada miembro de la UE. Desde la perspectiva de los miembros del GV, estas diferencias no deben causar inestabilidad dentro de la UE y no ponen en peligro la cohesión política de dicha organización. En los últimos años los miembros del GV han sido activos defendiendo sus intereses dentro de la UE, lo que desde su punto de vista constituye una acción legítima. Asimismo, son de la opinión de que dichas diferencias son normales en una unión de 27 países europeos, cuyo pasado histórico, cultural, económico y político es diverso.

Los miembros del Fondo Internacional de Visegrado (FIV)¹⁰ rechazan la idea de ser considerados por el resto de los miembros de la UE como “países

¹⁰ Fondo Internacional de Visegrado, en <https://www.visegradfund.org/> (consulta: 20 de marzo de 2024).

de la periferia de Europa”. Aunado a lo anterior, defienden el respeto a las diferencias de opinión, así como a las particularidades de identidad cultural de cada miembro. Finalmente, son de la opinión de que la UE debe respetar las políticas soberanas de cada uno de sus miembros.

Los países de Europa central son vecinos de potencias económicas, políticas, tecnológicas y militares, como Alemania, Francia, Noruega, Suecia, Finlandia, Países Bajos, Bélgica, Austria, Suiza, etcétera, por tanto, sus prioridades en materia de política exterior son sus vecinos geográficos que, como se comentó, poseen economías altamente desarrolladas y son proveedoras de la mayor parte de su inversión extranjera directa y de su *know-how*. Cabe mencionar que la mayor parte del comercio exterior de estos países se concentra en las economías mencionadas, principalmente en Alemania, que absorbe alrededor de 80% de su comercio exterior. En este marco de ideas, las economías de Europa central se han convertido en dependientes de la economía alemana.

Por su pasado y su ubicación geográfica, entre los miembros del GV, Polonia es el más interesado en estrechar la cooperación con los países que pertenecen a la “Asociación Oriental”, la cual es una iniciativa de cooperación comunitaria con los vecinos de Europa del Este y con los Estados postsoviéticos que no tienen una perspectiva comunitaria o europea. El objetivo de esta cooperación es propiciar la estabilidad política, el desarrollo económico e institucional, así como la participación de la sociedad civil en los siguientes Estados postsoviéticos: Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

Para Polonia y el resto de los miembros del GV el escenario político, económico y social que prevalece en los Estados postsoviéticos es preocupante y amenaza la estabilidad del continente europeo debido al conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, así como a que cinco países de la región se encuentran en crisis. En este sentido, Armenia y Azerbaiyán mantienen una disputa por el enclave armenio de Berg Karabach en Azerbaiyán. Georgia y Rusia mantienen serias diferencias por los territorios separatistas de Abjasia y Osetia del Sur. Moldavia se encuentra en conflicto con Rusia por Transnistria. Por otro lado, desde que Putin llegó al poder, uno de sus intereses primordiales en materia de política exterior es reconstruir las zonas históricas de influencia que fueron establecidas desde el imperio de los zares, la ex Unión Soviética. En este sentido, la Segunda República Rusa desea restablecer dichas zonas de influencia.

En la visión de los líderes políticos rusos, desde que colapsó la URSS, el mundo occidental ha intervenido en su zona histórica de influencia y, como

evidencia, son ejemplo los deseos de integración tanto de Ucrania como de los países ex satélites de la URSS a la UE y a la OTAN, la ampliación de ésta hacia las fronteras de la Federación Rusa, así como los intereses económicos y políticos de Estados Unidos en Asia central.¹¹

Resulta importante que los miembros del GV no siempre mantienen intereses comunes en materia de política exterior. Por ejemplo, Polonia, República Eslovaca y República Checa consideran a Rusia y a la inestabilidad política que presentan los Estados postsoviéticos como la principal amenaza hacia su seguridad política. Por otro lado, Hungría no es partidaria de lo anteriormente expuesto. Sin embargo, la realidad demuestra todo lo contrario a esta última posición; por ejemplo, ocho millones de refugiados políticos han salido de Ucrania y muchos han arribado a los países de Europa central. Se calcula que, actualmente, en Varsovia viven más de dos millones de refugiados ucranianos, lo que equivale aproximadamente a su población original. Cabe mencionar que, en la mayoría de las ocasiones, los países de Europa central son utilizados por los refugiados políticos como “países de tránsito” para llegar a los países que constituyen el centro de Europa: Alemania, Francia, Reino Unido, etcétera.

Asuntos europeos

Durante los inicios del siglo XXI ésta fue el área en donde menos convergencia existía entre los miembros del GV. Esto se debe a su diferencia de intereses en temas relacionados con el futuro de Europa. Por un lado, la República Checa y la República Eslovaca defienden la idea de más Europa; en suma, consolidar el proyecto de integración con la UE. Por otro lado, Hungría y Polonia se caracterizan por cuestionar políticas supranacionales de la UE y aluden al respeto de las políticas soberanas. Este fenómeno se debe, en gran medida, a que ambos países son gobernados por regímenes de ultraderecha.

Sin embargo, en términos del apoyo de la membresía de la UE por parte de la opinión pública, continúa siendo ampliamente respaldada. Por citar un ejemplo, a pesar de las confrontaciones que mantienen Hungría y Polonia

¹¹ Pedro Rodríguez, “El Grupo de Visegrado en la Unión Europea del siglo XXI”, *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 138, septiembre-diciembre, 2020, pp. 123-125.

con la UE, 80% de los votantes del FIDESZ (el partido político de Viktor Orbán) se muestra a favor de que su país forme parte de dicha organización. Respecto a Polonia, de acuerdo con el Eurobarómetro de 2021, 43% de los polacos tiene una imagen positiva de la UE y 39% tiene una imagen neutral.¹²

Polonia defiende la idea de que la integración europea no debe ser por medio de velocidades. Desde su punto de vista, la integración europea de esta manera convierte la membresía de la UE en diferentes categorías de miembros: entre los de “adentro” y los de “afuera”. Por ejemplo, la República Eslovaca actualmente pertenece a “otro nivel de integración”, en comparación con el resto de los miembros del GV, debido a su incorporación en la Eurozona, que se llevó a cabo el 1 de enero de 2019. Polonia, Hungría y República Checa no pertenecen a la Eurozona. Bulgaria, Rumania, Irlanda y Chipre no pertenecen al Acuerdo de Schengen.

Cooperación cultural y sociedad civil

En cuanto a la cooperación cultural y la sociedad civil, probablemente ésta es el área en donde los miembros del GV han alcanzado mayores logros. Se puede apreciar desde los ámbitos: cultural, intercambio académico, cooperación transfronteriza, sociedad civil, así como en la movilidad de investigadores y estudiantes. Cabe mencionar que para lograr estos objetivos los miembros del GV utilizan los recursos del Fondo Internacional de Visegrado (FIV), que es la única estructura institucional que poseen. Fue creado en el 2000 y tiene como sede Bratislava, República Eslovaca.

Entre los objetivos del FIV resaltan apoyar la cooperación en los ámbitos cultural y científico. Por otro lado, proporciona financiamiento para una amplia gama de actividades de la sociedad civil y de la iniciativa privada, como organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales, escuelas, universidades y empresas privadas.¹³

Cabe mencionar que el FIV también se utiliza para apoyar a los candidatos oficiales para obtener la membresía de la UE de los Balcanes Occidentales,

¹² Bugarin Indiger, “Polonia pica ánimo europeo de integración”, *El Universal*, 10 de octubre de 2021.

¹³ International Visegrad Found, *About the Visegrad Group, 2006–2021*, en <https://www.visegradgroup.eu/about> (consulta: 23 de febrero de 2023).

como Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Kosovo. El objetivo es que estos países tengan acceso a los requisitos para ser miembros de la UE o bien obtener los criterios de adhesión de Copenhague.¹⁴ Aunado a esto, el FIV se utiliza para cooperar con los miembros de la Asociación Oriental.

En el ámbito económico se busca estrechar las relaciones económicas y en el contexto político el interés del GV es fortalecer los incipientes regímenes democráticos y el desarrollo de la sociedad civil en los Estados postsoviéticos. El presupuesto del FIV asciende a ocho millones de euros, los cuales son proporcionados de manera equitativa por Polonia, Hungría, República Checa y República Eslovaca. Sin embargo, también hay países que contribuyen o donan al FIV, como Canadá, Alemania, Países Bajos, Corea del Sur, Suecia, Suiza y Estados Unidos, quienes colaboran con aproximadamente seis millones de euros.

Seguridad energética

La seguridad energética es uno de los temas que mayor interés representa para los países de Europa central. Éste tomó mayor importancia como consecuencia de la crisis del gas que se presentó en Europa entre 2006 y 2009, más aún por la guerra entre Rusia y Ucrania. Esta guerra reveló la gran dependencia energética que mantienen no sólo los miembros del GV, sino toda Europa, ante los recursos energéticos de Rusia. En este sentido, el objetivo cardinal del GV es disminuir dicha dependencia por medio de nuevos suministros de gas natural y de petróleo, así como por edificar nuevas rutas de transporte que no crucen por territorio ruso.

Desde la perspectiva de los miembros del GV la seguridad energética constituye un elemento *sine qua non* para su seguridad nacional. Cabe resaltar que los miembros del GV son dependientes del gas y del petróleo rusos. En este sentido, si Rusia deja de suministrar dichos recursos, generaría una enorme inestabilidad política, económica y social en los países de Europa central.

¹⁴ Pedro Rodríguez, *Hacia una nueva Europa II: la Unión Europea y la nueva Europa del Este: integración, cooperación y confrontación*, México, Juan Pablos Editor, 2017, p. 25.

Cooperación económica

La cooperación económica inició con el *Central European Free Trade Agreement* (CEFTA). El acuerdo en torno al libre comercio fue firmado por los países de Visegrado el 21 de diciembre de 1992 y entró en vigor en julio de 1994. Los objetivos iniciales del ACELC (Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio, como también se le conoce) fueron consolidar las economías de mercado, promover el intercambio comercial e incorporar a las economías del GV al MUE, así como al sistema legal de la UE. La creación del ACELC fue relativamente fácil debido a que los países del GV compartían intereses y problemáticas después de la caída del socialismo real.

Debido a la incorporación de los miembros del GV en la UE los países de esta subregión de Europa tuvieron que retirarse del ACELC, en virtud de que la membresía de la UE era incompatible con esta otra. Como se comentó antes, alrededor del 80% del comercio exterior del GV se concentra en el MUE, principalmente con Alemania. Un fenómeno que obstaculiza la cooperación económica entre los miembros del GV son las rivalidades que existen entre las economías de Europa central en aras de atraer IED, así como el captar inversiones con el objetivo de desarrollar y modernizar su infraestructura.

En relación con los intereses económicos que comparten y promueven los miembros del GV en la UE, resalta la mayor apertura del MUE, en particular en relación con el sector de bienes y servicios, la creación de un mercado único digital y continuar con el presupuesto comunitario relativo al Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

El FEI ha sido fundamental para el crecimiento y desarrollo de las economías de Europa central. Los contribuidores netos son: Austria, Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Suecia, Dinamarca y Finlandia. Los miembros de la UE mencionados aportan más recursos debido a que poseen las economías más desarrolladas de dicha organización. Para el 2018, Alemania fue el contribuidor neto que más aportó: 8,660 millones de euros, seguido por Reino Unido con 4,248 millones de euros y Francia con 2,728 millones de euros.

Algunos de estos contribuidores netos desean disminuir sus contribuciones al 1% de su PIB, mientras que la posición oficial del Consejo Europeo es que las aportaciones de los contribuidores netos de la UE sean del 1.74 % del PIB. Los miembros del GV respaldan la posición del Consejo Europeo y pertenecen al grupo “Amigos de la cohesión”.

Este grupo está conformado por los miembros de la UE que poseen menor desarrollo económico dentro de ella: Portugal, Polonia, Malta, Croacia, Chipre, República Eslovaca, España, Eslovenia, Lituania, Letonia, Estonia, Grecia, Hungría, Bulgaria y Rumania. El grupo Amigos de la cohesión respalda la posición del Consejo Europeo anteriormente mencionada.

Seguridad y defensa

En términos históricos los países de Europa central sufrieron las invasiones, el dominio y la modificación de sus territorios. Asimismo, fueron presas del exterminio, del genocidio y del intento de la aniquilación cultural por parte de algunas potencias europeas y no europeas, principalmente del Sacro Imperio Romano Germánico, el Imperio ruso, así como del Imperio otomano. En este sentido, los países de Europa central comparten intereses en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, también hay serias divergencias, sobre todo en la política exterior y de defensa, en particular hacia Rusia, y recientemente hacia la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

En este sentido, Hungría ha tomado un camino diferente al resto de sus socios. En primer lugar, se opone a algunas sanciones económicas que la UE ha establecido contra Rusia. En segundo, se ha distanciado de Polonia, República Checa y República Eslovaca por la cooperación que han proporcionado a Ucrania en su guerra contra Rusia. En tercer lugar, después de que Turquía decidió levantar su veto para que Suecia ingrese a la OTAN, Viktor Orbán continúa posponiendo la adhesión sueca a la alianza de seguridad euroatlántica, aludiendo a que dicha integración “no es urgente” y que “la seguridad de Suecia” no está amenazada. La posición de Hungría ha creado la peor crisis en la historia del GV, la ha dejado aislada en dicha organización y confrontado como nunca con sus socios de la UE y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Finalmente, después de su integración a la OTAN, la mayor parte de la seguridad de los miembros del GV ha recaído en la protección que les brinda su membresía en la alianza euroatlántica. El 1 de enero de 2016 los miembros del GV crearon un mecanismo de seguridad subregional conocido como “El grupo de combate de Visegrado”. Este grupo se sumó al resto que existe en la UE: Grupo de combate nórdico (Suecia, Finlandia, Estonia y Noruega), Grupo de combate: Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y España; Grupo

de combate entre Francia y Bélgica; Grupo de combate entre Alemania, Países Bajos y Finlandia; Grupo de combate entre Alemania, República Checa y Austria; Grupo de combate entre República Checa y Eslovaquia; Grupo de combate entre Polonia, Alemania, Eslovaquia, Letonia y Lituania; Grupo de combate Anfibio Hispano-Italiano entre Italia, España, Grecia y Portugal; Grupo de combate entre Italia, Hungría y Eslovenia; Grupo de combate entre Italia, Hungría y Eslovaquia; Grupo de combate de los Balcanes: Grecia, Bulgaria, Chipre y Rumania. Grupos que son resultado de un proyecto enmarcado en la política de seguridad y defensa de la UE, cuyo objetivo es el despliegue militar rápido para intervenciones internacionales y misiones militares en un contexto de conflictos bélicos.

El Grupo de Visegrado en la Unión Europea

Los miembros del GV ingresaron en la UE con un nivel de desarrollo inferior en comparación con los primeros 15 miembros de dicha organización. Sus economías tenían un débil crecimiento, la infraestructura ex socialista era obsoleta y endeblemente competitiva en el escenario internacional. Aunado a lo anterior, existía en la opinión pública gran desilusión en relación con la democracia y las economías de mercado. Por otro lado, había elementos que podían generar inestabilidad política en las sociedades de Europa central después de la caída del socialismo real, tales como: ultranacionalismo, problemas de minorías étnicas, democracias emergentes frágiles, instituciones políticas débiles y, en algunos sectores de la opinión pública, nostalgia por los beneficios que proporcionaba el sistema socialista, en términos de educación gratuita, empleo, seguridad médica, así como vivienda.

Sin embargo, este contexto se transformó rápidamente cuando estos países empezaron a registrar un crecimiento económico importante y sus economías ex periféricas comenzaron a ser atractivas para las economías desarrolladas de la UE, así como para otras economías del escenario mundial, como Estados Unidos, China, Turquía, Rusia y Japón. Actualmente las economías del GV se caracterizan por ser dinámicas y sus mercados son atractivos para la IED. De manera conjunta representan la cuarta economía más importante de la UE, después de la salida del Reino Unido de la UE, atrás de Alemania, Francia e Italia. Asimismo, si estos países conformaran una economía única representarían la economía número 15 del mundo.

Por citar un ejemplo de los progresos que han obtenido los países de Europa central, Polonia actualmente ocupa el lugar número 40 en el índice de las economías más competitivas del escenario económico internacional; es la economía número 22 del mundo y constituye la quinta economía más grande de la UE. Aunado a lo anterior, según la última prueba PISA, que es el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Polonia ocupó el puesto número 10 (OCDE, 2020) como el país mejor evaluado en términos de calidad educativa. Asimismo, posee un lugar destacado en seguridad y libertad económica. Su PIB per cápita es de aproximadamente 20 mil dólares. Cabe hacer alusión a que esto era impensable hace apenas tres décadas.

Las economías del GV cada vez son más atractivas para la IED debido a su ubicación geográfica, crecimiento económico, estabilidad política, a que poseen recursos humanos capacitados, así como por su membresía en la UE. Por otro lado, el GV, de manera conjunta, representa un mercado de aproximadamente 67,842,582 consumidores y posee un peso demográfico cercano al de Francia. Este poder tiene un fuerte impacto en las votaciones que se llevan a cabo en las instituciones de la UE. En este sentido, los países de Europa central se han convertido en un contrapeso para la UE, sobre todo Polonia y Hungría, que son gobernadas por regímenes de ultraderecha.

Las economías del GV se han integrado a las cadenas de valor europeas y han incorporado un valor agregado a sus productos de exportación: manufacturados, alimentos procesados, productos químicos, así como farmacéuticos; de igual manera, algunos miembros del GV son destacados actores internacionales de la industria automotriz. En los países de Europa central también existe un importante número de Pymes que producen bienes y servicios para los mercados internos y externos; sin embargo, son importadores de alta tecnología y no han logrado convertirse o transformarse, como Corea del Sur o China, en economías productoras de alta tecnología. Asimismo, dependen de las inversiones foráneas para generar crecimiento económico, prosperidad y empleo. De manera conjunta, su PIB es de aproximadamente 1,993 trillones de dólares, superior al de Corea del Sur, pero por debajo del de Arabia Saudita, España, México o Brasil.

Por otro lado, miembros del GV se encuentran bien posicionados en términos de su competitividad económica. Según el reporte del BM, *Doing Business*

2020: *midiendo regulaciones para hacer negocios*,¹⁵ Polonia aparece en la posición 40, la República Checa en la 41, la República Eslovaca en la 45 y Hungría en la 52. De manera sorprendente, otros países de Europa del Este se han convertido en economías competitivas, como Lituania, que aparece en la posición 11, Estonia en la 18, Letonia en la 19, Eslovenia en la 37, Rumania en la 55 y Bulgaria en la 61, como se puede apreciar en el Cuadro 1.

Estos logros en el incremento de la competitividad de las economías del GV se deben, en gran medida, a su membresía en la UE, así como en el impacto que han tenido los Fondos de Inversión Europeos en los miembros de Europa del Este.

La investigación que efectúa el Banco Mundial respecto a la competitividad de cada país para hacer negocios y recibir IED se fundamenta en 10 rubros:

1. Facilidad de apertura para un negocio.
2. Obtención de requisitos para la construcción.
3. Obtención de permisos de construcción.

Cuadro 1. Índice de competitividad internacional
Economías de Europa del Este y Europa central

Índice mundial	País
18	Estonia
19	Letonia
37	Eslovenia
40	Polonia
41	República Checa
45	República Eslovaca
52	Hungría
55	Rumania
61	Bulgaria

Fuente: elaboración propia con datos de *Doing Business: midiendo regulaciones para hacer negocios* del Banco Mundial (BM). 2020. <https://archive.doingbusiness.org/>

¹⁵ World Bank, *Doing Business 2020. Measuring Regulations for Doing Business*, 24 de octubre de 2019, en <https://archive.doingbusiness.org/es/reports/global-reports/doing-business-2020> (consulta: 30 de octubre de 2023).

4. Acceso a electricidad.
5. Registro de la propiedad.
6. Obtención de crédito.
7. Protección a los inversionistas.
8. Pago de impuestos.
9. Comercio transfronterizo.
10. Cumplimiento de contratos y resolución de la insolvencia.

A pesar de los progresos económicos de los países de Europa central, sus economías no cuentan con empresas transnacionales que tengan presencia en el escenario mundial. Aunado a lo anterior, los mercados del GV son, de manera individual, relativamente pequeños. En este sentido, sólo Polonia posee un mercado relativamente mediano con aproximadamente 38 millones de consumidores. Sin embargo, las economías del GV representan hoy la zona económica más dinámica de Europa. Aunque los FEI han contribuido ampliamente al desarrollo de estos países, las economías del GV necesitan atraer más IED para financiar la creación y modernización de su infraestructura, así como para disminuir la brecha económica que hay entre las economías de Europa central y las economías más desarrolladas de Europa. Las economías de Europa central necesitan invertir más en investigación científica, así como en innovación tecnológica.

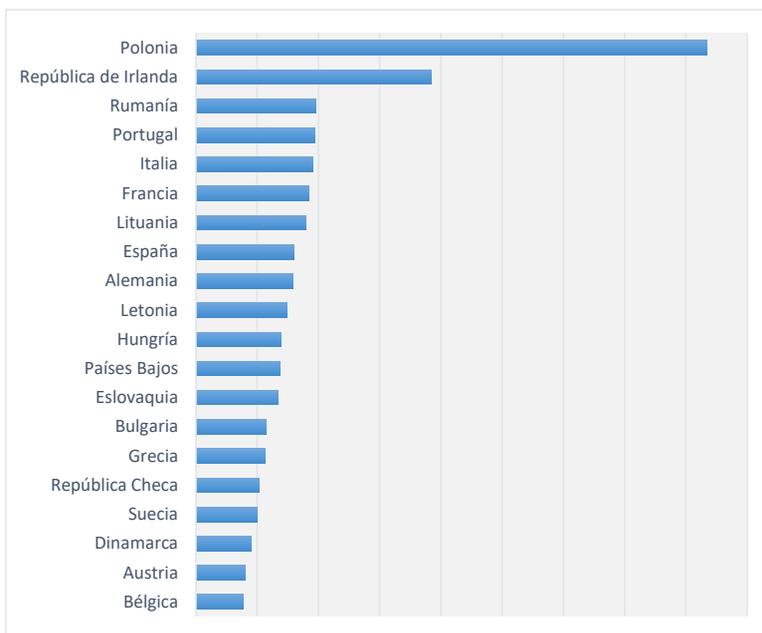
De los países de Europa central, sólo la República Eslovaca ingresó a la Eurozona el 1 de enero de 2009. Polonia, Hungría y la República Checa desean conservar su soberanía monetaria y no muestran mayor interés por integrarse a la Eurozona y, en consecuencia, adoptar el euro, pues consideran que si mantienen sus monedas nacionales tienen mayor flexibilidad para devaluarlas en tiempos de crisis económicas. Asimismo, son de la opinión de que, de presentarse una crisis económica en Europa, tienen mayor libertad para confrontarla, tal y como sucedió durante 2015.

La brecha salarial y económica que existe entre Europa central y Europa occidental provoca la migración. De esta manera, una cantidad considerable de ciudadanos de Europa central y de otros miembros de Europa del Este, como Estonia, Lituania, Letonia, Bulgaria y Rumania, han emigrado al Reino Unido, Alemania, Francia, así como hacia otras economías más desarrolladas. Sin embargo, los miembros del GV también son receptores de migrantes y de refugiados políticos, quienes, en su mayoría, provienen de África, Medio Oriente y de los Estados postsoviéticos, principalmente de Ucrania, Bielorrusia y Rusia.

Resulta importante mencionar que aunque estos países no poseen el nivel de pobreza que existe en países del continente americano, africano o asiático y que, como se comentó, han tenido un importante desarrollo y crecimiento económicos, sobre todo después de su ingreso a la UE, la brecha salarial entre los miembros del GV y las economías más desarrolladas de la UE aún es considerable. Esta brecha ha contribuido a impulsar la migración de los miembros del GV y de otros miembros de la UE hacia Europa occidental, principalmente hacia el Reino Unido, tal como se ejemplifica en la Gráfica 1, relativa a la migración por nacionalidades europeas que ha recibido el Reino Unido en los últimos años.

Por citar un ejemplo, se calcula que después de que Polonia ingresara a la UE, más de 800 mil polacos han emigrado hacia el Reino Unido, convirtiéndolos en la primera minoría étnica que vive en las islas británicas. Aunado a lo anterior, se calcula que más de 200 mil polacos han emigrado a

Gráfica 1. Migración intraeuropea en el Reino Unido, 2022



Fuente: elaboración propia con datos de Office for National Statistics, *Migration for nationalities in the United Kingdom*, en <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/august2020> (consulta: 15 de septiembre de 2023).

la República de Irlanda y otros 200 mil más a Noruega. Asimismo, miles de migrantes comunitarios han emigrado al Reino Unido, en particular de Rumania, República de Irlanda, España, Alemania, Italia, Lituania, Francia, Portugal, Bulgaria y Letonia.

El Grupo de Visegrado ante el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania

Todos los miembros del GV han condenado la invasión militar de Rusia a Ucrania en diferentes organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la UE y en la OTAN. Polonia, República Checa y República Eslovaca han desempeñado un rol muy activo. Sin embargo, Polonia es el miembro de la UE más relevante en términos de su participación en el conflicto ruso-ucraniano, que es considerado como la peor crisis de inestabilidad política presentada en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Por cuestiones históricas, geográficas y geopolíticas, Polonia se ha convertido en el principal promotor y defensor de Ucrania en la UE, así como en la OTAN. Inclusive, desde antes de que iniciara el conflicto bélico, ha abogado por defender y apoyar la integración de Ucrania en la UE y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte.¹⁶

En este sentido, impulsa sanciones económicas y políticas hacia Rusia en el marco de la UE, ha servido como zona de amortiguación en la guerra y proporciona ayuda militar de manera independiente a Ucrania. Además, su territorio ha sido utilizado por la OTAN para transportar armamento militar hacia Ucrania y se ha constituido como una pieza fundamental en este rubro. Este gran interés de Polonia por colaborar con Ucrania responde a los siguientes factores: comparte 498 kilómetros de frontera con Ucrania, 375 kilómetros con Bielorrusia y 209 kilómetros con Rusia, debido a la frontera que comparten Rusia y Ucrania en el enclave de Kaliningrado.

Desde que inició el conflicto, Polonia se ha destacado por su constante apoyo a Ucrania y por condenar a Rusia por la invasión militar y su deseo de posesionarse de más territorios ucranianos. Por su parte, la República Checa

¹⁶ German Padigner, “¿Qué rol ha tenido Polonia en la guerra entre Rusia y Ucrania? Refugiados, armas y una histórica posición geopolítica”, *CNN Español*, 10 de octubre de 2023.

y la República Eslovaca se han sumado a la política exterior y de seguridad de Polonia. En este sentido, apoyan a Ucrania en términos políticos, económicos, militares y humanitarios. Sin embargo, el peso político, geopolítico y económico de ambas en el GV, así como en la UE, es inferior al de Polonia.

Por otro lado, como se aludió antes, Hungría ha tomado un camino diferente al resto de sus socios del GV y de la UE, debido a la relación próxima entre el ejecutivo húngaro Viktor Orbán y el presidente de Rusia, Vladimir Putin. Esta diferencia de orientación ha generado la peor crisis experimentada por el GV en su historia. Asimismo, ha confrontado a Hungría con el resto de los miembros de la UE. De manera contraria al resto de los miembros del GV y de la UE que han intentado aislar a Rusia del escenario económico internacional, Hungría ha ampliado sus lazos comerciales con Rusia y con otros estados postsoviéticos, una política considerada por sus socios del GV, así como de la UE, por estar en contra de la política exterior y de seguridad establecida por la UE y la OTAN hacia Rusia.

En un principio, Hungría condenó la invasión de Rusia a Ucrania y participó en las primeras sanciones económicas que estableció la UE a Rusia. Sin embargo, recientemente se ha mantenido escéptica en aras de incrementar las sanciones, así como para condenar la violación de derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad cometidos por Rusia en Ucrania. Por otro lado, Hungría obstaculiza el ingreso de Finlandia y Suecia a la OTAN, a pesar de que Turquía levantó su veto a la adhesión de Suecia en la alianza euroatlántica.

En este sentido, Viktor Orbán ha declarado ante los medios de comunicación que “no es urgente la adhesión de Suecia en la OTAN” y que “la seguridad de Suecia no es una amenaza eminente, por lo que su ingreso en la OTAN puede esperar”. Las acciones radicales establecidas por el gobierno de ultraderecha de Hungría tuvieron lugar en diciembre de 2023, al intentar bloquear más sanciones económicas por parte de la UE a Rusia.

Algunos especialistas se preguntan por qué Hungría se ha separado tanto de la política exterior y de seguridad del GV, así como de la UE y de la OTAN. Asimismo, se cuestionan por qué Viktor Orbán ha establecido una alianza cercana con el presidente ruso.¹⁷ Algunas respuestas hipotéticas sobre este

¹⁷ Zsuzsanna Szelénski, “¿Está Hungría a punto de salir de la UE?”, *El Español*, 9 de diciembre de 2021, en https://www.lespanol.com/opinion/tribunas/20211209/hungria-punto-salir-ue/633306665_12.html (consulta: 1 de noviembre de 2023).

fenómeno son que el régimen político de ultraderecha que hay en Hungría en algunos aspectos se asemeja a la democracia híbrida que existe en Rusia.

En este sentido, Orbán y Putin comparten visiones respecto a limitar la libertad de expresión, debilitar las instituciones políticas y el poder de las cortes de justicia; aunado a lo anterior, ambos líderes están en contra del respeto a los derechos humanos de algunas minorías, principalmente de la comunidad LGBTTTTIQI+ (se manifiestan públicamente por estar en contra de las uniones del mismo sexo) y comparten el mismo euroescepticismo.¹⁸

El fenómeno migratorio y de refugiados políticos en Europa central a la luz del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania

La mayoría de los Estados postsoviéticos que emergieron después de la caída del socialismo real en 1991 se caracterizan por ser democracias híbridas, plutocracias o vetocracias, en donde existe violación a los derechos humanos, grave represión hacia la oposición política, así como inestabilidad política y social. Aunado a lo anterior, una cantidad considerable de los miembros de la comunidad LGBTTTTIQI+ son perseguidos, torturados y asesinados por el hecho de tener una orientación sexual diferente a la heterosexual. Asimismo, se elimina con el uso de la fuerza del Estado todo tipo de oposición política que pueda amenazar el *statu quo* que domina el escenario económico y político.

Debido a lo mencionado, Rusia, Ucrania y Bielorrusia, así como otros Estados postsoviéticos, se han convertido, por razones económicas, políticas o sociales, en expulsores de migrantes hacia los miembros del GV y de la UE, quienes buscan emigrar hacia Europa occidental en búsqueda de mejores oportunidades laborales y calidad de vida, así como escapar de la represión política y social anteriormente expuesta. Para darnos una idea, se calcula que un millón de rusos han emigrado hacia otros países, debido al conflicto bélico, así como una cantidad considerable de religiosos ortodoxos, quienes han manifestado públicamente su opinión en contra de dicho conflicto.

De todos los Estados postsoviéticos, Ucrania se ha convertido en el principal expulsor de migrantes y de refugiados políticos hacia los miembros del

¹⁸ Gabriela Baczyńska, “La UE tiene un ‘Plan B’ si Hungría veta la ayuda de 50.000 millones de euros a Ucrania”, *Reuters*, 10 de noviembre 2023.

GV, así como hacia otros miembros de la UE, principalmente hacia Alemania, Italia, República Checa, República Eslovaca, Hungría y Rumania. Este fenómeno de migración ha generado la peor crisis migratoria y humanitaria del Viejo Continente después de la Segunda Guerra Mundial.

En este marco, para junio de 2022 se había registrado el ingreso de más de seis millones de refugiados ucranianos que entraron al territorio de la UE debido al conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. Entre los miembros del GV y de la UE, Polonia es el país que más migrantes y refugiados ucranianos ha recibido: alrededor de 1,207,650 según algunas fuentes de información oficiales.

Tal como se puede apreciar en el Cuadro 2, Polonia, República Checa y República Eslovaca figuran entre los países europeos que más cantidad de refugiados políticos han recibido de Ucrania, hecho que genera inestabilidad social y política. De esta misma manera, impulsa el fortalecimiento de los partidos políticos de ultraderecha y de la opinión pública, que se manifiesta por estar en contra del fenómeno migratorio y de refugiados políticos.

Cuadro 2. Refugiados políticos ucranianos que han recibido los miembros de la UE por el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania: 2022-2023

Polonia	1,602,262
Alemania	1,061,623
República Checa	520,234
Reino Unido	204,700
España	179,884
Italia	175,107
Francia	118,994
Eslovaquia	116,202
Moldavia	108,620
Austria	97,047
Turquía	95,874
Rumania	94,952

Fuente: elaboración propia con datos de *Statista*, “Número de refugiados ucranianos registrado por país desde el comienzo de la guerra en febrero de 2022 hasta mayo de 2023”, en <https://es.statista.com/estadisticas/1293856/guerra-entre-rusia-y-ucrania-refugiados-ucranianos-por-pais-2022/> (consulta: 23 de octubre de 2023).

Conclusiones

El GV tiene siglos de historia, sus orígenes datan de 1335 cuando fue creado el PV entre el rey Carlos Humberto de Hungría, el rey Casemir III de Polonia y el rey Juan I de Bohemia. El PV no tuvo mayores resultados debido a la expansión territorial del Imperio austrohúngaro y a los conflictos que existieron entre las iglesias católica y protestante. Después del colapso de la URSS y del socialismo real, los países de Europa central establecieron como prioridad de su política exterior su ingreso en la UE y en la OTAN. Resulta importante mencionar que ambas instituciones eran consideradas fundamentales para el futuro de los países postsocialistas de Europa central, que, como se comentó, el socialismo real y las economías de Estado crearon profundos rezagos económicos, sociales y políticos en esta región de Europa.

En este sentido, crearon varios mecanismos de cooperación, el más importante fue el GV, establecido el 15 de febrero de 1991. Su objetivo cardinal fue establecer una cooperación subregional entre los países de Europa central, cuya meta fue integrar, a la brevedad, a los miembros del GV en la UE, así como en la OTAN. Los países de Europa central obtuvieron la membresía de la UE el 1 de mayo de 2004. Asimismo, se convirtieron en miembros de pleno derecho de la OTAN el 12 de marzo de 1999, con excepción de la República Eslovaca, que obtuvo la membresía el 29 de marzo de 2004. Después de la integración de estos países en la UE y en la OTAN, los miembros del GV se cuestionaron si dicha organización continuaría o no.

En este sentido, el 13 de mayo de 2004 los miembros del GV establecieron la Declaración de Kromeriz, en la cual celebraron su integración en la UE, así como subrayaron la connotación política, económica y social que posee su adhesión hacia la integración europea. Desde su perspectiva, su adhesión connota el fin de la fragmentación del Viejo Continente. Asimismo, consideran que su integración en ambas organizaciones contribuirá a la paz, la estabilidad política y el crecimiento económico de Europa.

El GV es una integración subregional que posee peso importante en la UE. De manera conjunta representa la cuarta economía más importante de dicha organización y se ha convertido en un contrapeso político dentro de la UE. Entre sus áreas de cooperación resaltan: política exterior, asuntos europeos, cooperación cultural y sociedad civil, seguridad energética, cooperación económica, seguridad y defensa.

Los miembros del GV comparten intereses, pero también hay divergencias. Las más importantes se pueden observar en política exterior y de seguridad. Este fenómeno se advierte en el contexto del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. En este sentido, Hungría, liderada por Viktor Orbán, ha establecido una política exterior de seguridad diferente, en comparación con sus socios. Resulta importante mencionar que Hungría se ha convertido en antagonico en el GV debido a la relación estrecha que ha establecido con Rusia, su oposición a establecer más sanciones de la UE hacia Rusia, así como por obstaculizar el ingreso de Finlandia y, sobre todo, el de Suecia, en la OTAN. Asimismo, Viktor Orbán no ha permitido que el territorio húngaro sea utilizado por la OTAN para proporcionar ayuda militar a Ucrania. Por otro lado, Ucrania ha solicitado su integración en la UE y se espera que Hungría también la obstaculice. Cabe reiterar que para que la UE pueda integrar a nuevos miembros, todos los integrantes de dicha organización deben estar de acuerdo. En suma, este proceso debe contar con el voto unánime de sus 27 miembros. Como se mencionó, este fenómeno ha creado crisis e inestabilidad política, no sólo en la GV sino también en la UE y en la OTAN. Por tanto, se puede afirmar que la hipótesis que acompaña este capítulo, de tipo condicional, quedó comprobada.

Algunos especialistas se han preguntado por qué Viktor Orbán ha establecido una relación especial con Putin, fijando una política exterior y de seguridad tan diferente en comparación con sus socios. Una respuesta es el régimen de ultraderecha que gobierna en Hungría, el cual comparte visiones y valores con Putin en relación con la democracia iliberal y la prohibición de los derechos de las minorías sociales (*verbigracia*, la comunidad LGTBIQ+). Por otro lado, Hungría, de manera similar a Rusia, limita la libertad de expresión, cohesiona los poderes legislativos, ha limitado la libertad de las cortes de justicia y mantiene un euroescepticismo.

Finalmente, se puede aludir a que el GV posee un peso importante debido a su relevancia demográfica y económica. Como se mostró en este capítulo, las economías del GV son receptoras de importantes IED; sin embargo, su integración en la UE ha generado dependencia económica, en particular hacia Alemania, economía que absorbe más del 80% de su comercio internacional. Actualmente, las economías del GV figuran entre las 40 más competitivas del mundo. En términos de la calidad de educación también estos países registran logros importantes. Según la última evaluación PISA, Polonia aparece en

el lugar 10.¹⁹ Muy probablemente los logros que han obtenido los miembros del GV en términos sociales, económicos y políticos se deben, en gran medida, a su membresía en la UE, ya que los países de Europa central han recibido una cantidad considerable de Fondo Europeo de Inversiones.

En relación con la teoría de los TSCR, se pueden entender las acciones que han emprendido los miembros del GV respecto del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. La TSCR sustenta que un sistema compuesto entre varios actores, tal y como lo representa el GV, toma en consideración acciones en aras de contrarrestar eventuales amenazas que pueden afectar la seguridad y la estabilidad política de los miembros de dicho sistema, por lo cual establecen acciones colectivas para enfrentar dichas amenazas. En este sentido, Polonia, República Checa y República Eslovaca y, en menor medida, Hungría, se han caracterizado por ser unos de los miembros de la UE y de la OTAN más activos en apoyar a Ucrania. Como se aludió en este capítulo, los miembros del GV han apoyado a Ucrania de diferentes maneras, principalmente con ayuda militar, humanitaria, económica, así como por abrir sus fronteras a millones de refugiados políticos ucranianos que han arribado a sus territorios. Asimismo, apoyan el ingreso de Ucrania en la UE y han condenado la invasión rusa en todos los foros internacionales.

Referencias

- Baczynska, Gabriela, “La UE tiene un ‘Plan B’ si Hungría veta la ayuda de 50.000 millones de euros a Ucrania”, *Reuters*, 10 de noviembre, 2023.
- BBC News*, “Qué países tienen la mejor educación del mundo”, 2019, en <https://www.t13.cl/noticia/mundo/bbc/pruebas-pisa-que-paises-tienen-la-mejor-educacion-del-mundo-y-que-lugar-ocupa-america-latina-en-la-clasificacion> (consulta: 23 de febrero de 2024).
- Buzan, B., *People, States and Fear: an agenda for international security in the post-cold war era*, Essex, ECPR, 2007.

¹⁹ *BBC News*, “Qué países tienen la mejor educación del mundo”, 2019, en <https://www.t13.cl/noticia/mundo/bbc/pruebas-pisa-que-paises-tienen-la-mejor-educacion-del-mundo-y-que-lugar-ocupa-america-latina-en-la-clasificacion> (consulta: 23 de febrero de 2024).

- Buzan, B. y Waever, O., *Regions and Powers: The Structure of International Security*, 2013, p. 21.
- Buzan, B., Waever, O. y Wilde, J., *Security: A New Framework for Analysis*, Reino Unido, Lynne Rienner Publishers, 1997.
- Campus Stalle, Instituto Europeo, “Qué es el Grupo de Visegrad?”, en <https://campus-stellae.com/que-es-el-grupo-de-visegrado/#:~:text=Pero%20;qué%20es%20el%20Grupo%20de%20Visegrado%3F%20El,de%20la%20OTAN%20y%20de%20la%20Unión%20Europea> (consulta: 2 de noviembre de 2023).
- Ecured, “Europa central”, 2023, en https://www.ecured.cu/Europa_Central (consulta: 2 de noviembre de 2023).
- Faure, Agnes, “Qu’est-ce que le groupe de Visegrád?”, *Toute l’Europe, Comprendre l’Europe*, 22 de julio, 2020, en <https://www.touteleurope.eu/vie-politique-des-etats-membres/qu-est-ce-que-le-groupe-de-visegrad> (consulta: 2 de octubre de 2023).
- Fondo Internacional de Visegrad, en <https://www.visegradfund.org/> (consulta: 20 de marzo de 2024).
- Indiger, Bugarin, “Polonia pica ánimo europeo de integración”, *El Universal*, 10 de octubre, 2021.
- International Visegrad Found, “About the Visegrad Group, 2006–2021”, en <https://www.visegradgroup.eu/about> (consulta: 23 de febrero de 2023).
- Office for National Statistics, “Migration for nationalities in the United Kingdom”, en <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/august2020> (consulta: 15 de septiembre de 2023).
- Padigner, German, “Qué rol ha tenido Polonia en la guerra entre Rusia y Ucrania? refugiados, armas y una histórica posición geopolítica”, *CNN Español*, 10 de octubre, 2023.
- Rodríguez, Pedro, “El Grupo de Visegrad en la Unión Europea del Siglo XXI”, *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 138, septiembre–diciembre, 2020.
- , *Hacia una nueva Europa: la integración de los países de Europa central y oriental en la Unión Europea*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- , *Hacia una nueva Europa II: la Unión Europea y la nueva Europa del Este: integración, cooperación y confrontación*, México, Juan Pablos Editor, 2017.
- Statista, “Número de refugiados ucranianos registrado por país desde el comienzo de la guerra en febrero de 2022 hasta mayo de 2023”, en <https://es.statista.com/>

estadisticas/1293856/guerra-entre-rusia-y-ucrania-refugiados-ucranianos-por-pais-2022/ (consulta: 23 de octubre de 2023).

Szelénski, Zsuzsanna, “¿Está Hungría a punto de salir de la UE?”, *El Español*, 9 de diciembre, 2021, en https://www.lespanol.com/opinion/tribunas/20211209/hungria-punto-salir-ue/633306665_12.html (consulta: 1 de noviembre de 2023).

World Bank, *Doing Business 2020. Measuring Regulations for Doing*, 2019, en <https://archive.doingbusiness.org/es/reports/global-reports/doing-business-2020> (consulta: 23 de octubre de 2023).

Diplomacia pública y propaganda en tiempos críticos: el conflicto entre Rusia y Ucrania¹

Eduardo Luciano Tadeo Hernández²

Introducción: la comunicación internacional en el mundo múltiple

El sistema internacional prevaleciente en el siglo XXI se caracteriza por la complejidad y la incertidumbre. Se trata de un mundo en el que hay diversos asuntos de naturaleza global que requieren atención por parte de distintos actores internacionales, los cuales a su vez interactúan a partir de sus capacidades materiales, así como de distintos referentes simbólicos y culturales. En este entorno, las conexiones y redes son cruciales para que los actores avancen sus agendas en la gestión del entorno internacional³ y posicionen mensajes importantes ante distintas audiencias. También, los múltiples retos que se presentan ocurren simultáneamente y, en ocasiones, de forma inesperada, lo que repercute en la dificultad de darles respuesta. Así, podríamos referir asuntos como el calentamiento global, la violencia contra las mujeres y los grupos vulnerables, la ciberseguridad y la inteligencia artificial, la movilidad de migrantes y la guerra.

Amitav Acharya caracteriza la complejidad actual como un orden internacional múltiple,⁴ que trasciende la noción de un sistema multipolar en

¹ Este proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo de Daniela Abigail Guerrero Torres, quien fungió como asistente de investigación.

² Profesor e investigador de tiempo completo adscrito al área de Política Internacional de la UAM-Xochimilco.

³ La gestión del entorno internacional refiere a la manera en la cual los actores buscan influir en las prácticas, estructuras y percepciones en torno de diversos temas del ámbito global que les son prioritarios.

⁴ Amitav Acharya, "After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order", *Ethics & International Affairs*, vol. 31, núm. 3, 2017, pp. 271-285.

donde simplemente se distribuye el poder entre los actores más relevantes y con mayores capacidades en el sistema. En ese sentido, su propuesta es pensar en diversos elementos como la multiplicidad de actores que participan del entorno global, la multiplicación de las relaciones económicas que generan interdependencia, los vínculos económicos entre diversas regiones del mundo, la emergencia de instituciones regionales e internacionales y su permanencia en el torno global y, finalmente, la dificultad de los retos para lograr un orden internacional.⁵ Esta caracterización del sistema actual desplaza el entendimiento del poder sólo en términos estatales y occidentales, y agrega a la ecuación la consideración de otros actores no gubernamentales.

El entendimiento de un mundo múltiplex requiere también de considerar los cambios en torno al ecosistema comunicativo global, en la medida que permite explicar las nuevas maneras de posicionar agendas por parte de los actores internacionales. En este sentido, la nueva esfera pública internacional es un espacio que se construye gracias a las diferentes redes comunicativas existentes,⁶ en las cuales hay nodos que articulan la transmisión de los mensajes que pueden impactar el rumbo de la política internacional de manera diferenciada. La comunicación internacional deviene entonces en un elemento que puede apoyar a lidiar con la incertidumbre del sistema, pero también tiene el potencial de convertirse en una herramienta para propósitos vinculados con el mantenimiento del poder.

La comunicación entre los diferentes actores internacionales tiene un lugar importante tanto en espacios analógicos como digitales, pero son estos últimos los que en ocasiones tienen potencial para extender los mensajes estratégicos de los actores. Por tal razón, especialmente en tiempos de conflicto, notamos una disputa en el proceso de definición de la agenda pública cibernética global. Así, el interés primordial en este capítulo es interpretar las formas de comunicación de los actores internacionales en tiempos críticos en el sistema mundial contemporáneo, para determinar qué forma comunicativa emplean: la diplomacia pública abierta y dialogante o la propaganda ideológica.

De acuerdo con lo expuesto, se propone la siguiente pregunta de investigación: ¿qué tipo de comunicación ejercen los actores internacionales en

⁵ *Ibid.*, pp. 276-277.

⁶ Manuel Castells, "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 616, 2008, pp. 78-93.

tiempos de crisis y cuál es su implicación para la política internacional? Además, una conjetura: los actores internacionales posicionan sus intereses a partir de la comunicación diplomática o propagandística en red, favoreciendo la construcción de nodos informacionales que permiten sostener, respaldar, cuestionar o transformar la posición (o discurso) de otros actores internacionales. Esta interacción entre nodos posibilita la formación de una agenda cibernética global, que puede afectar (o no) el orden internacional conocido.

A fin de que cobre sentido la conjetura planteada, este trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se reflexiona sobre los conceptos de diplomacia pública y propaganda como expresiones esenciales de la comunicación internacional contemporánea, estableciendo una distinción entre ambos; en segundo lugar, se plantea una discusión sobre la relevancia de construir reputaciones a partir de estrategias comunicativas en tiempos de crisis; en tercer lugar, se presenta la metodología empleada para el análisis de temas vinculados con la guerra; en cuarto y último, se reflexiona sobre la disputa comunicativa internacional en un caso de estudio específico, el conflicto entre Rusia y Ucrania.

Diplomacia pública y propaganda frente a la gestión del entorno internacional

La comunicación internacional está directamente relacionada con la gestión del poder global por parte de los actores hegemónicos del sistema internacional, pero también se vincula con las dinámicas de resistencia y propuestas de transformación social por parte de actores no hegemónicos. El poder en la sociedad en red, como lo sugiere Manuel Castells,⁷ refleja las asimetrías prevalecientes y las dificultades que existen entre sociedades que tienen protocolos de comunicación particulares, marcos interpretativos distintos e intereses contrastantes. Es decir, la mayor conectividad entre comunidades no necesariamente facilita el entendimiento entre las mismas. Con esta consideración es que se ubican algunos esfuerzos comunicativos por gestionar el entorno internacional, que buscan posibilitar la comprensión y el diálogo entre comunidades. Este es el papel de la diplomacia pública.

⁷ Manuel Castells, *Communication Power*, Nueva York, Oxford University Press, 2009.

La *diplomacia pública* es el primer concepto importante para la reflexión, aunque históricamente está vinculado al mundo comunicacional y diplomático estadounidense, hoy se ha ampliado de forma importante para dar cuenta de las acciones comunicativas de una diversidad de actores que pretenden influir en la agenda internacional con propósitos diversos. En esa medida, la definición que nos propone Bruce Gregory resulta trascendente, en cuanto permite observar su vinculación con el mundo múltiple y el ecosistema comunicativo cambiante descrito con anterioridad. Para él, la diplomacia pública es: “un instrumento usado por los Estados, las asociaciones de Estados, los gobiernos sub-estatales y los actores no estatales para comprender culturas, actitudes y conductas; para construir y manejar relaciones; y para influir pensamientos y movilizar acciones que avancen sus intereses y valores”.⁸

En la medida que la diplomacia pública es una herramienta de comprensión, construcción de relaciones y un mecanismo para influir con ciertas ideas y movilizar acciones, se convierte en un recurso dialógico, que pone en el centro la interacción con los otros como dispositivo de acercamiento y gestión del entorno. Además, considerar diversos actores con la capacidad de ejercer acciones diplomáticas, cuestiona de manera crítica la visión más tradicional que vincula la diplomacia con el Estado-nación. En ese sentido, sugiere que no sólo los gobiernos son capaces de comunicar internacionalmente, también participan de este proceso actores como las diásporas, las organizaciones no gubernamentales, las empresas, los medios de comunicación, las universidades y un largo etcétera. Un aspecto importante de la participación de esta diversidad de actores es que no necesariamente siguen el interés nacional, sino que cada uno tiene intenciones que pueden estar vinculadas con éste o que se pueden alejar del mismo.

También la diplomacia pública es una forma de comunicación internacional que tiene otros elementos importantes que la convierten en una herramienta dialógica. Suele tener una diversidad de emisores y receptores, lo que crea un ejercicio comunicacional participativo, además de que las estrategias que plantea (v. gr., la comunicación de la cultura, el *broadcasting* internacional, etc.) son por definición herramientas propicias para el diálogo intercultural. Una última consideración es que, por lo general, se asume que esta forma diplomático-comunicacional sólo puede ocurrir en entornos democráticos,

⁸ Gregory Bruce, “American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation”, *The Hague Journal of Diplomacy*, núm. 6, 2011, pp. 351-372.

lo cual posibilita la participación e influencia de diversos actores. Este último aspecto debe ser revisado, sobre todo en contextos de crisis, pues tal parece que los actores internacionales pueden cambiar radicalmente sus formas de comunicación bajo ciertas circunstancias (Cuadro 1).

Ahora bien, en contraste con la diplomacia pública, otra forma de comunicación internacional es la propaganda. Ésta tiene una dimensión histórica importante, pues está ligada a la persuasión política de las masas con un sentido ideológico. Los mecanismos propagandísticos del movimiento nacional socialista alemán en el siglo XX, del cual Adolf Hitler fue su principal líder, hizo que esta forma comunicacional adquiriera un sentido sumamente negativo. Además, la propaganda se caracteriza por ser ideológica y por ejercer una forma de comunicación jerárquica, sin posibilidad de réplica. Las herramientas suelen estar pensadas para causar el desprestigio de los otros (enemigos o contrarios) y legitimar la posición de poder y el discurso del emisor principal del mensaje. Por tal razón es que, por lo general, se asocia con entornos autoritarios, en donde hay un mayor control de la libertad de expresión. Por tanto, los autores que pueden influir en el ámbito público son limitados (Cuadro 1).

Así, la discusión en torno a la comunicación internacional en el ámbito de las relaciones internacionales requiere considerar el debate entre estos dos conceptos: la propaganda y la diplomacia pública. Como hemos expresado, distinguir entre ambos es primordial para dar cuenta de la complejidad del proceso comunicativo en un mundo múltiple, cambiante y multiactoral. En ese sentido, advertimos al lector que ambas formas comunicativas no son reemplazables, a pesar de que un mismo actor pueda llevar a cabo una u otra en distintos momentos de acuerdo con sus intereses específicos. Mientras la comunicación propagandística busca persuadir masivamente, la diplomacia pública propone un diálogo contextualizado. También, parece importante mencionar que los medios en los que se montan los mensajes no tienen una naturaleza propagandística o diplomática *per se*, en realidad dependen de la intención y forma comunicacional para la cual se decida utilizarlos. Así, por ejemplo, una comunicación oficial en X (antes Twitter) puede ser dialógica y buscar el intercambio, pero también podría estar repleta de ideología y buscar fomentar la polarización social.

Entonces, la gestión del entorno internacional es posible gracias a las diversas formas comunicacionales que hay en el proceso de la globalización contemporánea, algunas de las cuales tienen impactos más bien locales y otras alcanzan a influir de manera internacional. La propaganda y la diplomacia

Cuadro 1. Formas comunicacionales de la diplomacia pública y la propaganda

Características	Diplomacia pública	Propaganda
Objetivo	Gestión del entorno internacional y construcción de relaciones	Persuasión política de las masas
Estilo de comunicación	Transparente; dialógica	Ausencia de evidencia; ideológica
Direccionalidad	Multidireccionalidad	Unidireccional
Herramientas/técnicas	Escuchar; promoción; intercambios; activismo; diplomacia cultural; comunicación internacional por medios analógicos y digitales	Insulto; desprestigio; testimonial; comparaciones falsas; <i>band wagon</i> ¹
Tipo de régimen	Entornos democráticos* ²	Entornos autoritarios*

¹ Se refiere a una estrategia en la cual un actor con capacidades limitadas (económicas, militares y comunicativas) se une a una coalición o actor más fuerte, permitiendo que este último obtenga ganancias significativas, mientras que el actor más débil se beneficia relativamente.

²*La incorporación del tipo de régimen al cuadro comparativo es propuesta mía, porque Nicholas Cull no necesariamente hace una asociación en este sentido en sus textos consultados. Parto del estereotipo sobre las formas de comunicación de los regímenes políticos. Más allá de defender que la propaganda sólo la llevan a cabo gobiernos o actores autoritarios y la diplomacia pública, gobiernos o actores democráticos, planteo que este es uno de los aspectos que debe revisarse en la investigación.

Fuente: elaboración propia con base en Nicholas Cull, "Public diplomacy: Seven lessons for its future from its past", *Place Branding and Public Diplomacy*, vol. 6, núm. 1, 2010, pp. 11-17 y Nicholas Cull, "Nick Cull answers more questions on Propaganda", CDP Blog, 2019, en <https://annenbergen.usc.edu/communication/public-diplomacy-mpd/student-blog/nick-cull-answers-more-questions-propaganda> (consulta: 28 de agosto de 2023).

pública se inscriben en instrumentos de gestión internacional, que posibilitan la construcción de la agenda pública global. En un entorno marcado por la comunicación en red, las nuevas tecnologías de la información⁹ y las

⁹ Las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), como internet o los teléfonos inteligentes, son herramientas vitales para entender la transformación del mundo social contemporáneo y las inquietudes de diversos actores en el entorno internacional. Han contribuido también al entendimiento de las relaciones globales y a construir nociones sobre organización del espacio. Asimismo, tienen un papel crucial para construir nuevos conceptos para la disciplina de las relaciones internacionales, por ejemplo, las nociones sobre diplomacia digital o la diplomacia del Zoom exponen el impacto de estas

hipermediaciones,¹⁰ es difícil distinguir entre una forma comunicativa y otra. Esto sucede porque los mensajes suelen estar conectados a diversas fuentes de información oficiales y no oficiales que colocan un obstáculo adicional para la verificación de la información. De cualquier manera, los actores internacionales utilizan el espacio digital como un campo de comunicación estratégica para que ciertos mensajes tengan un impacto en algunas audiencias en particular.

Aunque el entorno en red puede ser propicio para el diálogo y el encuentro con el otro, la existencia de nodos de poder comunicacionales posibilita la generación de dinámicas como la desinformación, que puede tener un impacto negativo y sesgado en la percepción sobre los fenómenos internacionales. Esto es cada vez más común en un entorno de posverdad, caracterizado por la intención de influir cognitivamente y afectivamente en los públicos extranjeros a fin de ejercer control y manipulación sobre las percepciones, lo cual afecta los procesos comunicativos internacionales.¹¹ En este sentido, no sólo está en riesgo el entendimiento sobre un tema en cuestión, se pone en tela de juicio la información dependiendo de quién es el emisor. De ahí la importancia de hablar acerca de la reputación, que se vuelve crucial en tiempos convulsos.

Comunicación internacional y reputación en contexto de crisis

En tiempos de paz, la comunicación internacional sirve para estrechar lazos entre comunidades, avanzar agendas comunes y fortalecer estructuras que permitan que esas relaciones pacíficas sean duraderas. También es un ambiente

nuevas tecnologías en el quehacer internacional. Para revisar un debate amplio sobre la investigación sobre las TIC, véase: Jean Underwood, “Research into Information and Communications Technologies: where now?”, *Technology, Pedagogy and Education*, vol. 13, núm. 2, 2004, pp. 135-146.

¹⁰ Este es un concepto propuesto por Scolari que se refiere a los procesos complejos e interacciones que surgen en entornos de tecnologías digitales, en donde se involucran diversos sujetos, medios y lenguajes. Véase: Carlos Scolari, *Hipermediaciones, elementos para una teoría de la comunicación digital interactiva*, Barcelona, Gedisa, 2008.

¹¹ Wu, H. Denis, “Post-truth public diplomacy: a detrimental trend of cross-national communication and how open societies address it”, *The Journal of International Communication*, vol. 29, núm. 1, 2023.

propicio para construir reputación y prestigio internacional, en términos de buenas causas. Leonardo Curzio propone que:

[...] la reputación precede a la imagen que un país puede tener en un momento histórico determinado; es producto de percepciones sedimentadas en un dilatado proceso cultural y semiótico que moldea las impresiones que unos pueblos tienen sobre otros. La imagen, por su parte, es más coyuntural, se construye con el cúmulo de noticias más recientes que esculpen estados de ánimo pasajeros.¹²

La reputación es fundamental para lograr el respaldo de otros actores internacionales ante diversos asuntos. Esto está ligado a la construcción de la imagen global, que a su vez se relaciona con las percepciones que se tengan sobre un determinado actor construidas por redes comunicacionales. Si bien esa imagen es moldeable y cambiante, el prestigio tiene un papel fundamental para incidir en el mantenimiento de la imagen positiva de algún actor internacional.

Si en tiempos de paz la buena reputación es fundamental, en tiempos críticos y de conflicto se vuelve estratégica. El respaldo internacional y la legitimidad de las acciones no sucederá si no hay un prestigio del actor comunicante. En este sentido, la construcción reputacional no sólo es un tema de coyuntura, sino es una estrategia que puede tener impactos a largo plazo. Nicholas Cull ha propuesto que, en tiempos críticos como una pandemia global, los actores internacionales, particularmente los gobiernos, llevan a cabo diferentes estrategias retóricas para tratar de influir en la gestión del entorno internacional. Entre éstas se encuentran: 1. Estrategia de auto-posicionamiento, es decir, promover los supuestos éxitos del actor; 2. Resaltar los errores del otro, inclusive a partir del uso de la mentira y la desinformación; 3. Otorgar regalos, lo cual también significa otorgar apoyos para ganar la buena voluntad de los otros actores; y finalmente, 4. Crear lazos internacionales a partir de redes e instituciones colectivas.¹³

En realidad la reputación internacional es una pieza clave del rompecabezas de la comunicación mundial contemporánea, pues no solamente afecta

¹² Leonardo Curzio, *Orgullo y prejuicios: reputación e imagen de México*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, p. 18.

¹³ Nicholas Cull, "From soft power to reputational security: rethinking public diplomacy and cultural diplomacy for a dangerous age", *Place Branding and Public Diplomacy*, núm. 18, 2022, pp. 18-21.

cómo son percibidos los mensajes de distintos actores internacionales, también sienta las bases para las acciones que otros actores globales llevarán a cabo respecto a los primeros. En general, influye en la manera en que las sociedades en el mundo interpretan un asunto internacional y las responsabilidades de los participantes. El entorno internacional se convierte en una competencia de discursos y narrativas.

Cuando hay incertidumbre en este entorno, se pueden observar estrategias discursivas que recaen en el ámbito de la propaganda o de la diplomacia pública; la línea se vuelve muy difícil de distinguir, pero la buena reputación con la que cuente un actor internacional no necesariamente indica que sus estrategias comunicacionales son diplomáticas o propagandísticas, esto es lo que en términos investigativos complejiza el análisis de la cuestión. Por esta razón, se proponen una serie de parámetros metodológicos para indagar cómo en tiempos inciertos es posible distinguir entre comunicaciones ideológicas y dialógicas.

Método

Esta investigación es cualitativa y se propone interpretar de qué manera la diplomacia pública y la propaganda son utilizadas como formas comunicacionales para que los intereses de diversos actores internacionales progresen, a partir del uso de diferentes discursos retóricos y discursivos que posibilitan el posicionamiento del actor social y sus mensajes en un entorno global. En ese sentido, se concentra en las comunicaciones dentro del espacio digital, pues resultan relevantes para entender el funcionamiento de la comunicación en red, lo cual es un rasgo notable del ecosistema comunicativo contemporáneo, que puede tener un impacto importante en tiempos críticos.

Por tal razón se ha elegido un caso internacional relevante para llevar a cabo el análisis: el conflicto entre Ucrania y Rusia, que rápidamente ha escalado en el ámbito global y en donde las redes comunicacionales dan cuenta de la acción discursiva de los actores principales en el conflicto, pero también de la reproducción internacional del suceso por otros actores secundarios en distintos espacios locales. En este caso también se retoma la importancia del acontecimiento para algunos actores dentro de México, lo que permite observar dinámicas de traducción sociocultural y política de dicho acontecimiento, además de que posibilita reconocer el involucramiento

societal en los momentos álgidos de un suceso internacional. Este elemento es un buen termómetro para entender cómo la comunicación internacional tiene implicaciones no sólo para representar a los otros, sino para justificar o no acciones de ciertos actores hegemónicos. Tomando en consideración el caso de estudio, se decidió recopilar los mensajes en el espacio digital de la siguiente manera.

Primero: se rastreó con palabras claves información disponible sobre el conflicto Rusia y Ucrania en el buscador de Google, identificando aquellas fuentes que aparecían de forma prioritaria en el mismo. Se debe mencionar que la mayoría de la información localizada fue en español, con algunas excepciones de material en inglés, lo cual es importante porque nos ayuda a entender que la audiencia meta de dichas comunicaciones son comunidades hispanoparlantes. La decisión de utilizar el buscador de Google se tomó porque es el más importante y más usado a escala internacional,¹⁴ lo cual significa que, hipotéticamente, si alguien desde México quiere acceder a información del tema en cuestión, hay una gran probabilidad de que mediante Google obtenga información al respecto y, por tanto, se confronte con los mensajes que algunos actores quieren promover sobre este asunto en particular.

Segundo: con base en la información que resultaba prioritaria en el buscador de Google, se exploraron algunas comunicaciones en otros espacios frecuentemente referidos, como YouTube y X, o páginas de noticias, con lo cual se ampliaron las fuentes de información y entender la complejidad de la red comunicativa en torno al tema, compuesta por una diversidad de espacios digitales. Esto resulta interesante porque refleja lo que se explicó sobre la ampliación del entorno comunicativo, aún en tiempos críticos.

Tercero: se fue concentrando la información obtenida en un documento de Excel, en donde cada mensaje se catalogó con base en elementos como año, título del mensaje/noticia, idioma, contenido, tipo de medio (X, YouTube, página web, etc.), actor, tipo de actor (público o privado), país de origen del actor, audiencia meta, tipo de comunicación (propaganda y diplomacia pública) y relaciones con otros actores. La mayor dificultad dentro de este proceso fue la caracterización del tipo de comunicación, sin embargo, se lograron establecer algunos parámetros para llevarla a cabo. De esta manera, aquellas

¹⁴ Elena Bello, “Buscadores de internet: qué son y los más utilizados”, IeBS, 2022, en <https://www.iebschool.com/blog/buscadores-alternativos-a-google-business-tech-tecnologia/> (consulta: 3 de octubre de 2023).

comunicaciones de tipo propagandística se caracterizaron por transmitir información de forma superficial, con poca evidencia, asumir que hay un culpable sin dar mayor contexto, utilizar fuentes anónimas, presentar mensajes sin matices, expresar un tono sensacionalista. En contraste, aquellas comunicaciones que se consideraron como diplomacia pública son explicaciones claras y detalladas, se reconoce el papel de diversos actores internacionales, son de corte analítico y utilizan evidencia, identifican las fuentes de información con claridad y utilizan fuentes alternas al propio discurso oficial.

Cuarto: a modo de identificar los nodos comunicacionales más importantes, se trabajó con el programa ONODO,¹⁵ recurso de acceso público que permitió establecer mapas de relaciones de manera visual y graficar la información y categorización de los mensajes expuestos en el tercer punto. Esto permitió ubicar cuáles son los nodos más importantes en la red comunicativa en torno al caso de estudio planteado, lo que a su vez permitió discutir la manera en la cual los actores utilizan sus comunicaciones en tiempos críticos, identificando los mensajes más preponderantes en este entorno comunicativo. Habrá que aclarar que no se evaluó la intensidad de las relaciones entre los diferentes actores, tan sólo la densidad de los nodos comunicacionales que formaron. Aclarando que estas reflexiones se llevan a cabo con base en una revisión limitada de 36 fuentes de información, en el caso del conflicto entre Ucrania y Rusia las conclusiones generadas deben considerarse relevantes dentro del universo de las fuentes consultadas, pues en ningún momento representan la perspectiva comunicativa global sobre el conflicto.

El conflicto entre Rusia y Ucrania: nodos, discursos y reputación

¿Un conflicto anunciado?

El conflicto entre Rusia y Ucrania tuvo su punto de quiebre el 24 de febrero de 2022, cuando tropas rusas avanzaron sobre el territorio ucraniano, desatando un ambiente de tensión regional y global en torno a los posibles alcances de la guerra. A pesar de este contexto, sabemos que este desencuentro está lejos de ser una cuestión de carácter coyuntural, hay un vínculo

¹⁵ Civio, “ONODO”, en <https://onodo.org> (consulta: 24 de septiembre de 2023).

histórico entre estas dos sociedades que, sin embargo, tienen notables diferencias en términos de sus expectativas políticas y de seguridad en el siglo XXI. Rusia, por su parte, denuncia que Ucrania ha violentado y discriminado a las personas de origen ruso en territorio ucraniano y que el uso de la fuerza militar es un acto defensivo para proteger a esta población. Por su parte, Ucrania denuncia que la intención de Moscú es avanzar su influencia y expansionismo en la región mediante la fuerza militar. En esta ecuación también desempeña un papel cada vez más importante la geopolítica del Norte Global, en específico el mantenimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que busca expandirse hacia el este de Europa y que Rusia ve como amenaza a su seguridad nacional.

Este conflicto representa una de las crisis internacional más importantes en el siglo que corre, en la medida que ha tenido un impacto importante en distintos frentes: la pérdida de vidas humanas, el daño al patrimonio mundial, el acrecentamiento de la xenofobia, impacto en el mercado global de granos y otro tipo de productos y detona la reconfiguración de los acuerdos globales, entre otras tantas consecuencias. Ante la agudización del conflicto, las diversas regiones del mundo y sus integrantes han estado posicionándose gradualmente. En esa medida, América Latina no ha sido la excepción. En este sentido, como señalan Saltalamacchia y Silva Castañeda,¹⁶ la Unión Europea y Estados Unidos se encuentran frustrados por la falta de apoyo a su agenda. Aunque la expectativa es que los países latinoamericanos se sumen a la condena a Rusia y apoyen las sanciones económicas, ciertamente hay reticencia de estas naciones a involucrarse de manera directa en el conflicto. Perciben, además, que la opinión pública en la región ha mostrado un interés menor en el conflicto, por no considerarlo un asunto cercano y prioritario.

A un año de iniciada la guerra, encontramos que día con día se agrava. En ese sentido, México ha tenido un involucramiento que evoca el comportamiento latinoamericano, pues ha establecido su interés en este asunto con base en ciertos elementos: “las prioridades consulares de México ante el conflicto en Ucrania; los principios de política exterior de México y la perspectiva ideológica de la 4T; y las relaciones prioritarias de México en el escenario

¹⁶ Natalia Saltalamacchia y Sergio Silva Castañeda, “Latinoamérica ante la invasión rusa a Ucrania: una reflexión sobre el orden internacional y los intereses regionales”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 12 de junio de 2023, en <https://revistafal.com/latinoamerica-ante-la-invasion-rusa-a-ucrania/>

internacional (particularmente sus vínculos con Estados Unidos, Rusia y China)”.¹⁷ Pensar desde México invita a considerar aspectos importantes como la vecindad con Estados Unidos, sus prioridades internacionales y su propia política interna. De esta manera, el conflicto en cuestión puede entenderse desde muy diversas aristas y los actores relevantes en la conversación sobre la guerra dependen del contexto preciso desde el cual tenga lugar el análisis.

El conflicto no sólo repercute en el campo material, su trascendencia transita también al campo de las ideas y las comunicaciones. Los actores gubernamentales involucrados directa o indirectamente han buscado legitimar acciones concretas en el campo de batalla y reflejar sus alianzas en el marco de la guerra, pero también otros actores gubernamentales han posicionado algunos mensajes e información favorable para sus intereses. En este sentido, en los siguientes apartados, se explora la dinámica de la red comunicacional y los nodos preponderantes que se observan desde México y, con ello, se reflexiona sobre la importancia de la propaganda y la diplomacia pública en tiempos de guerra, como estrategias en las relaciones internacionales contemporáneas.

Nodos comunicacionales: encuentros entre lo público y lo privado

A partir de los mensajes consultados, encontramos que hay una diversidad de actores locales e internacionales que intentan comunicarse con audiencias en México y en el exterior a fin de posicionar sus preocupaciones en la agenda pública cibernética (Imagen 1). De acuerdo con el análisis de redes de la plataforma ONODO, dentro del universo estudiado los actores con un origen público representan una relevancia de 0.60 frente a 0.39 de los actores privados. Esto significa que hay mayor presencia de las comunicaciones de actores vinculados al ámbito gubernamental y que, por tanto, sus mensajes se relacionan con intereses de política exterior y con sus estrategias de presencia y legitimación internacional. También, esto corrobora un menor interés por parte de actores privados en posicionar mensajes frente a la audiencia mexicana o hispanoparlante, lo cual coincide con el diagnóstico del poco involucramiento desde América Latina al asunto en ciernes.

¹⁷ Eduardo Luciano Tadeo Hernández, “México ante el conflicto entre Ucrania y Rusia”, *Crónica*, en <https://www.cronica.com.mx/academia/mexico-conflicto-ucrania-rusia.html> (consulta: 3 de octubre de 2023).

debate sobre lo público y lo privado, en el marco de la comunicación internacional en tiempos críticos: en primer lugar, corrobora que los gobiernos consideran estratégico comunicarse con las audiencias internacionales para posicionar sus agendas. Rusia, por ejemplo, utiliza redes sociodigitales de actores gubernamentales para lanzar sus comunicaciones, así como medios públicos controlados por el Estado, como *Russia Today* y *Sputnik*. Ucrania ha recurrido también a la comunicación oficial, a partir de sus representantes diplomáticos, por ejemplo; en segundo lugar, se observa una prominencia de actores públicos respecto a los actores privados, en este caso prensa internacional, esto se explica en la medida en que los actores públicos pueden insistir de manera central y sistemática sobre un tema en cuestión, mientras que los actores privados requieren diversificar su agenda informativa para mantener la atención de los públicos globales, sobre todo cuando se trata de medios como el *New York Times* o *El País*; finalmente, esta diversidad de actores participantes nos invitan a reflexionar que el ecosistema comunicativo contemporáneo dificulta que un actor posicione su agenda internacional, por el nivel de competencia que existe con otros actores público-privados. De ahí que el posicionamiento del discurso dependa del impacto de los nodos de comunicación donde se posicionan los actores, de sus capacidades económicas y materiales, así como de su vinculación en red.

El sentido del discurso: el actor solitario y los actores en red

Los actores públicos y privados que se posicionan e informan o comunican en torno al conflicto entre Rusia y Ucrania utilizan distintos espacios digitales para proyectar sus mensajes, entre éstos se encuentran principalmente X, páginas web y YouTube. Es interesante que este sea el universo digital en el que se concentren las comunicaciones porque si bien hay presencia de dinámicas del internet 2.0, que implica la posibilidad de una interacción con los usuarios, también hay guiños al internet 1.0, en donde la interacción disminuye y el papel se vuelve más informacional, y hasta cierto punto el sentido del mensaje puede ser unidireccional. Esto tiene una implicación para la construcción del discurso en torno al conflicto y la forma en la que éste se transmite a la audiencia global.

Ahora bien, con los datos explorados, los actores que utilizan la comunicación con un sentido de neutralidad en estos diversos espacios tienen una

relevancia de 0.28, lo que quiere decir que en realidad son pocos, entre ellos destacan periodistas como Joaquín López Dóriga y agencias noticiosas públicas y privadas como *BBC Mundo*, *The New York Times*, *NBC News* y *El Universal*. Es relevante que la mayoría de estos actores estén vinculados con el trabajo periodístico, lo cual los hace actores importantes en términos de diplomacia pública, pues la característica de sus comunicaciones en este contexto propician un debate informativo, comunican hechos en relación con el conflicto, plantean profesionalismo y ética en la construcción de sus mensajes, además que algunos inclusive son críticos y señalan las asimetrías de poder y las ideologías. Aunque se sabe desde hace décadas que los medios son mediadores de las discusiones en la política internacional, un campo a explorar más específico es la importancia del periodista como actor diplomático en sus propios términos.

Más allá del sentido de neutralidad, es claro que hay una tendencia binaria en el discurso. En esa medida, hay un equilibrio respecto al discurso prorruso con una relevancia de 0.43 y el discurso prooccidental que tiene el mismo grado de importancia. Quizá el lector note que en el primer caso se tomó como base una perspectiva nacional (el sentido ruso) para definir el discurso y en el otro se optó por una perspectiva más amplia para definir aquello que apoya la agenda euroestadounidense. Esto no significa que Rusia no tenga vínculos con lo occidental, pero en este contexto de crisis y conflicto se ha construido un sentido de oposición binaria que posiciona a Moscú como un actor solitario frente a lo que se pretende llamar “Occidente”.

La mayoría de los actores que apoyan la agenda rusa están, sobre todo, vinculados con el gobierno, tanto medios de comunicación como agentes políticos o diplomáticos. Moscú ha utilizado toda su infraestructura comunicativa para proyectar su perspectiva en torno al conflicto: medios públicos como *Sputnik* y RT Internacional han desplegado mensajes dirigidos al mundo hispanoparlante con estrategias que navegan entre la propaganda y la diplomacia pública. El primer medio, por ejemplo, ha posicionado una agenda en donde propagandísticamente se habla sin matices de la vida social y política en Ucrania, proyectando que es una sociedad que celebra la colaboración con los neonazis, por ejemplo.¹⁸ A partir de este mensaje, se utiliza el testimonio

¹⁸ *Sputnik*, “Es satanismo: en Ucrania consagran un nuevo ícono con la imagen de colaboradores nazis”, 2023, en <https://sputniknews.lat/20230620/es-satanismo-en-ucrania-consagran-un-nuevo-icone-con-la-imagen-de-colaboradores-nazis-1140749346.html> (consulta: 28 de octubre de 2023).

para desprestigiar a la sociedad ucraniana, y se promueve una visión universalista-negativa que imposibilita el reconocimiento de la pluralidad de ésta. El mismo medio, sin embargo, también tiene algunas comunicaciones propicias desde la perspectiva diplomática. Si bien elabora una crítica respecto a las actitudes y decisiones de Washington, el mensaje se construye a partir de un diálogo con ex funcionarios estadounidenses, por lo cual se presenta como un mensaje informativo;¹⁹ de tal suerte que la comunicación ya no se construye de forma exclusiva por parte del gobierno de Moscú, sino por medio de la colaboración con otros actores internacionales.

A partir de las comunicaciones estudiadas, es notable que el gobierno ruso actúa como un actor solitario, pues cuenta con una infraestructura comunicacional internacional muy importante, la cual no duda en movilizar en contexto de crisis, aunque sus posibles aliados no cuentan con esta fortaleza comunicativa, al menos desde México. Es decir, el discurso pro Moscú no está tan diversificado en los actores considerados en este estudio. Ahora bien, esta forma “solitaria” de posicionar sus mensajes le permite mantener cierto control sobre el contenido de los mismos, lo cual lleva a cabo a partir del posicionamiento de diversos políticos y diplomáticos rusos, quienes suelen recurrir a estrategias tanto de diplomacia pública como de propaganda.

Ahora bien, en contraste con el caso ruso, el apoyo a la causa ucraniana se refleja a partir de una red más amplia de actores euroestadounidenses, los cuales tratan de construir un discurso pro Kiev utilizando toda la infraestructura analógica y digital con la que cuentan, en donde los medios de comunicación públicos, pero también privados, tienen un papel primordial. El gobierno ucraniano por sí mismo no cuenta con una estructura comunicativa global comparable con la rusa, por lo cual sus aliados son los que garantizan que el discurso favorable a este país tenga eco; esta estrategia de comunicación es espejo de lo que sucede en el ámbito militar en términos de apoyos y alianzas. De forma interesante, las propias comunicaciones emitidas por la Embajada de Ucrania en México suelen reflejar una perspectiva de diplomacia pública,²⁰ en donde

¹⁹ *Sputnik*, “Washington buscaría revivir el viejo enfrentamiento nuclear de la Guerra Fría”, 2023, en <https://sputniknews.lat/20230831/washington-buscaria-revivir-el-viejo-enfrentamiento-nuclear-de-la-guerra-fria-1143233997.html#:~:text=Washington%20buscar%C3%ADa%20revivir%20el%20viejo,%2D%2031.08.2023%2C%20Sputnik%20Mundo> (consulta: 28 de octubre de 2023).

²⁰ Embajada de Ucrania en México, “Celebramos la inauguración del Centro Cultural. El Centro ofrecerá cursos de ucraniano y clases de coro folclórico y se enfocará en fomentar

la celebración de los encuentros culturales con la sociedad mexicana o la información sobre el conflicto en marcha son tratados con evidencia y explicación suficiente. En contraste, los mensajes emitidos por cuentas del gobierno de Ucrania en X tiene un tono más propagandístico, donde no siempre hay un análisis puntual y se recurre a la generalización para condenar a Rusia.

En lo que respecta a los aliados de Kiev, las comunicaciones manejan sobre todo un estilo de diplomacia pública, donde destaca la *Deutsche Welle*, medio público alemán, el cual a partir de una estrategia informativa y periodística desmantela narrativas propagandísticas en torno al conflicto entre Ucrania y Rusia por parte de blogueros rusos.²¹ En el caso de la *BBC Mundo*, medio público británico, también encontramos algunas noticias que reflejan un estilo diplomático, pero con un tono propagandístico en ocasiones, por ejemplo, buscan la condena de Putin por la guerra y construyen a Rusia como enemigo.²² Esto último invita a reconsiderar el argumento que, con base en el tipo de régimen que tiene una determinada sociedad, es el tipo de estrategia comunicativa de sus actores comunicantes, donde observamos que, sobre todo en tiempos de conflicto, aumenta el incentivo para crear mensajes propagandísticos, como parte de la estrategia política en torno al conflicto.

En términos generales, los mensajes evaluados señalan que hay una tendencia mayor a asumir una estrategia de diplomacia pública (0.68), frente a la propaganda (0.58), lo cual es un indicador importante de que en el contexto del conflicto estudiado, la información, la verificación y la evidencia son aspectos relevantes, así como la dimensión dialógica, que considera la interacción con la audiencia desde una dimensión relacional. Aún falta evaluar en el mediano y largo plazo cuál y de qué manera estas comunicaciones inciden en las percepciones de la audiencia hispanoparlante. Ahí, definitivamente desempeña un papel primordial la reputación que tienen los actores en el ámbito internacional. De acuerdo con el índice del Soft Power 30 de 2019, que evalúa cómo se percibe

la cultura mediante distintas áreas como la danza, las tradiciones, el arte plástico, la comida tradicional y las artesanías” (Tweet), X, 29 de agosto de 2023, en <https://twitter.com/UKRinMEX/status/1696700403541221808> (consulta: 28 de octubre de 2023).

²¹ Roman Goncharenko, “Ucrania: así hicieron el ridículo los blogueros rusos”, *Deutsche Welle*, 15 de mayo de 2023, en <https://www.dw.com/es/propaganda-fallida-sobre-ucrania-as%C3%AD-hicieron-el-rid%C3%ADculo-los-blogueros-rusos/a-65621851>

²² *BBC News*, “Rusia y Ucrania: qué busca Putin al invadir y otras 5 preguntas sobre el conflicto”, 24 de febrero de 2022, en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60454775>

a un país en distintos ámbitos culturales, políticos, tecnológicos, etcétera, Rusia aparece en la posición 30 del indicador, mientras que Ucrania no tiene lugar alguno en la lista. No obstante, los aliados de Kiev, como Estados Unidos, Alemania y Reino Unido, aparecen en los primeros lugares en este indicador,²³ lo que puede dar una idea también de la importancia de los aliados del régimen ucraniano en la promoción de sus mensajes de apoyo. La reputación sigue siendo un aspecto fundamental para generar confianza en las relaciones internacionales.

Reflexiones finales

La comunicación internacional es un aspecto fundamental a considerar dentro del ámbito de las relaciones internacionales contemporáneas. En tiempos de conflicto y crisis se convierte en parte de las estrategias que los actores utilizan para posicionar sus mensajes, establecer agendas, sostener relaciones y gestionar el entorno. En esa medida, dentro del caso estudiado en torno al conflicto entre Rusia y Ucrania, fue posible observar que las acciones de diplomacia pública son cruciales, pues permiten disminuir la desinformación y promueven un acercamiento integral, acaso crítico sobre el asunto en cuestión. Ahora bien, la propaganda sigue siendo un recurso útil, sobre todo para actores gubernamentales o vinculados con los gobiernos, a fin de persuadir a los públicos internacionales sobre quién es el responsable del conflicto. La propaganda seguirá siendo un recurso estratégico para algunos actores internacionales, por tanto, no hay que pensarla solamente como un asunto del pasado o como una estrategia que sólo pertenece a los gobiernos autoritarios.

Se pudo observar que entre Ucrania y Rusia hay asimetrías importantes en el ámbito de las infraestructuras de comunicación internacionales, que acaso se emparejan debido al apoyo y fortaleza con la que cuentan los aliados de Kiev, quienes tienen influencia en el mundo hispanoparlante a partir de sus medios de comunicación públicos de televisión, radiodifusión y digitales, que están a disposición de sus intereses. Esto demuestra que, desde una visión geopolítica, la inversión en proyectos de comunicación puede contribuir a las estrategias de seguridad de los actores gubernamentales. Asimismo, resulta fundamental la reputación internacional de los actores, por lo cual es

²³ *The Soft Power 30*, “Overall Ranking 2019”, en <https://softpower30.com> (consulta: 28 de octubre de 2023).

importante tener una adecuada presencia internacional y forjar relaciones buenas y duraderas. Finalmente, se puede argumentar que para el caso estudiado, tanto los actores gubernamentales como los medios de comunicación privados y públicos desempeñan un papel fundamental en la gestión de los discursos globales, con lo que se observa que si bien las estructuras estatales siguen siendo prioritarias en contextos críticos, no necesariamente controlan el mensaje que se transmite sobre el conflicto en su totalidad. Queda pendiente analizar en mediano y largo plazo cómo estos mensajes moldearán la perspectiva de la sociedad mexicana sobre el conflicto entre Rusia y Ucrania.

Referencias

- Acharya, Amitav, “After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order”, *Ethics & International Affairs*, vol. 31, núm. 3, 2017, pp. 271-285.
- BBC News, “Rusia y Ucrania: qué busca Putin al invadir y otras 5 preguntas sobre el conflicto”, 24 de febrero de 2022, en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60454775>
- Bello, Elena, “Buscadores de Internet: qué son y los más utilizados”, IeBS, 2022, en <https://www.iebschool.com/blog/buscadores-alternativos-a-google-business-tech-tecnologia/> (consulta: 3 de octubre de 2023).
- Bruce, Gregory, “American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation”, *The Hague Journal of Diplomacy*, núm. 6, 2011, pp. 351-372.
- Castells, Manuel, *Communication Power*, Nueva York, Oxford University Press, 2009.
- , “The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 616, 2008, pp. 78-93.
- Civio, “ONODO”, en <https://onodo.org> (consulta: 24 de septiembre de 2023).
- Cull, Nicholas, “From soft power to reputational security: rethinking public diplomacy and cultural diplomacy for a dangerous age”, *Place Branding and Public Diplomacy*, núm. 18, 2022, pp. 18-21.
- , “Nick Cull answers more questions on Propaganda”, CDP Blog, 2019, en <https://annenbergh.usc.edu/communication/public-diplomacy-mpd/student-blog/nick-cull-answers-more-questions-propaganda> (consulta: 28 de agosto de 2023).
- , “Public diplomacy: Seven lessons for its future from its past”, *Place Branding and Public Diplomacy*, vol. 6, núm. 1, 2010, pp. 11-17.

- Curzio, Leonardo, *Orgullo y prejuicios: reputación e imagen de México*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, p. 18.
- Embajada de Ucrania en México, “Celebramos la inauguración del Centro Cultural. El Centro ofrecerá cursos de ucraniano y clases de coro folclórico y se enfocará en fomentar la cultura mediante distintas áreas como la danza, las tradiciones, el arte plástico, la comida tradicional y las artesanías” (Tweet), x, 29 de agosto de 2023, en <https://twitter.com/UKRinMEX/status/1696700403541221808> (consulta: 28 de octubre de 2023).
- Goncharenko, Roman, “Ucrania: así hicieron el ridículo los blogueros rusos”, *Deutsche Welle*, 15 de mayo de 2023, en <https://www.dw.com/es/propaganda-fallida-sobre-ucrania-as%C3%AD-hicieron-el-rid%C3%ADculo-los-blogueros-rusos/a-65621851>
- Saltalamacchia, Natalia y Silva Castañeda, Sergio, “Latinoamérica ante la invasión rusa a Ucrania: una reflexión sobre el orden internacional y los intereses regionales”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 12 de junio de 2023, en <https://revistafal.com/latinoamerica-ante-la-invasion-rusa-a-ucrania/>
- Scolari, Carlos, *Hipermediaciones, Elementos para una teoría de la comunicación digital interactiva*, Barcelona, Gedisa, 2008.
- Sputnik*, “Es satanismo: en Ucrania consagran un nuevo icono con la imagen de colaboradores nazis”, 2023, en <https://sputniknews.lat/20230620/es-satanismo-en-ucrania-consagran-un-nuevo-icono-con-la-imagen-de-colaboradores-nazis-1140749346.html> (consulta: 28 de octubre de 2023).
- , “Washington buscaría revivir el viejo enfrentamiento nuclear de la Guerra Fría”, 2023, en <https://sputniknews.lat/20230831/washington-buscar-ria-revivir-el-viejo-enfrentamiento-nuclear-de-la-guerra-fria-1143233997.html#:~:text=Washington%20buscar%C3%ADa%20revivir%20el%20viejo,%2D%2031.08.2023%2C%20Sputnik%20Mundo> (consulta: 28 de octubre de 2023).
- Tadeo Hernández, Eduardo Luciano, “México ante el conflicto entre Ucrania y Rusia”, *Crónica*, en <https://www.cronica.com.mx/academia/mexico-conflicto-ucrania-rusia.html> (consulta: 3 de octubre de 2023).
- The Soft Power 30*, “Overall Ranking 2019”, en <https://softpower30.com> (consulta: 28 de octubre de 2023).

- Underwood, Jean, "Research into Information and Communications Technologies: where now?", *Technology, Pedagogy and Education*, vol. 13, núm. 2, 2004, pp. 135-146.
- Wu, H. Denis, "Post-truth public diplomacy: a detrimental trend of cross-national communication and how open societies address it", *The Journal of International Communication*, vol. 29, núm. 1, 2023, pp. 20-38.

Derechos humanos, entre la diplomacia y los conflictos

*Efraín Nieves Hernández*¹

Introducción

Los antecedentes de los derechos humanos se entretajan a lo largo de la historia con momentos de conflictos en la relación Estado-sociedad; en concreto en situaciones de autoritarismo y represión, en que el primero ha excedido sus funciones y atribuciones en detrimento de las libertades de la segunda, que son reprimidas. El recurso de la sociedad para enfrentar estos episodios ha sido la rebelión en contra de los abusos del Estado, que a veces se traduce en protestas, pero que alcanza dimensiones de revolución o incluso de guerra para reinstaurar el orden y el equilibrio entre ambos. De estos constantes y reiterados enfrentamientos han emergido, sin embargo, reivindicaciones sociales que se consolidaron como ideas y valores que en 1945, con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dieron vida a los derechos humanos.

Cuando estos derechos se plasman en instrumentos jurídicos internacionales de distinta naturaleza, iniciando por la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, lo hacen como un ideal común entre los países, pero también como estándares internacionales a los que los Estados están llamados a alcanzar y garantizarlos a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, a la vez que como antídoto infalible para la prevención de los recurrentes conflictos en los países y entre ellos.

De la misma manera, en su propósito de evitar el flagelo de los conflictos y garantizar la paz y la seguridad internacionales, los derechos humanos se han constituido en parámetro de legitimidad de los Estados, dependiendo

¹ DEA de Doctorado en Derecho y Máster en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Profesor de Derechos Humanos en la FCPyS-UNAM, Universidad Anáhuac, México, y Universidad Hebreaica. efrain_nh@comunidad.unam.mx

de su observancia y garantía para calificarlos como democráticos y respetuosos del Estado de Derecho o no, condición que les abre o cierra el acceso a la participación en los distintos espacios y diversas actividades que lleva a cabo la comunidad internacional.

En el ámbito de la diplomacia en la realidad internacional, los derechos humanos han sido usados a veces de manera no tan legítima y honesta como moneda de cambio. Se debaten éstos, por ejemplo, entre las políticas de condicionalidad y de exclusión por parte de países que buscan forzar u obligar a otros a llevar a cabo acciones que de otra manera no harían. Sobre la primera política se revisan dos casos: el ocurrido entre China, Estados Unidos y Francia frente a la realización de los Juegos Olímpicos de 2008 y 2022, ante los cuales los dos últimos países asumieron posturas totalmente contrarias en cada evento, aun cuando la materia del asunto se supone era la misma; de igual manera, el caso acontecido entre el actual gobierno de México y el Parlamento Europeo cuando éste emitió un comunicado sobre la situación de violencia que padecen periodistas y defensores de derechos humanos en nuestro país, alentada, en mucho, por las declaraciones y pronunciamientos del propio presidente, quien emitió una respuesta poco diplomática como no se recuerda haya tenido lugar antes en la historia.

Por su parte, la política de exclusión se revisa a la luz de otros dos episodios protagonizados por dos órganos promotores y garantes de los derechos humanos: en el ámbito americano uno y en el africano el otro. El primero ocurrido cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos puso el foco de preocupación en supervisar la situación de los derechos humanos en Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez; y el segundo acontecido en el marco de la Unión Africana y su postura asumida ante golpes de Estado perpetrados en dos países miembros: Níger y Gabón.

Finalmente, para analizar la postura de los derechos humanos ante los conflictos armados, se revisa el actual caso de la invasión de Rusia a Ucrania. Se parte del tiempo en que por décadas éstos se opusieron a involucrarse en el “derecho a la guerra” y en la regulación de los conflictos, bajo el argumento y convicción de que ello afectaría su legitimidad y naturaleza como garantes de la paz y la seguridad internacionales, exactamente lo opuesto para lo que fueron creados, hasta llegar al momento en que finalmente la ONU termina por aceptar que es mejor reconocer la existencia de los conflictos e involucrarse en su regulación, que seguirlos negando y cerrar los ojos ante las violaciones a derechos humanos perpetradas a éstos.

Se continúa con la revisión de la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el ámbito universal, y de su expulsión del Consejo de Europa, en el regional; los dos sistemas de protección de los derechos humanos que le aplican por ámbito de competencia. Medidas que, paradójicamente a lo buscado, le otorgan al gobierno ruso una carta abierta para no rendir cuentas por las acusaciones de violaciones a derechos humanos denunciadas en su contra, ni por las previas ni por las ocurridas durante la invasión.

Se concluye con la exposición, por un lado, de la situación de Rusia en materia de compromisos adquiridos en ambos sistemas de derechos humanos al momento de su suspensión/expulsión y, por el otro, de la poca o nula certeza de los organismos de que los siga cumpliendo una vez fuera de su control de revisión, como evidencia de la real efectividad que pueden alcanzar estas medidas aplicadas.

Los derechos humanos

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los derechos humanos

[...] son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”.²

Los derechos humanos: historia de los conflictos en la relación Estado-sociedad

Técnica y oficialmente, podríamos decir que los derechos humanos nacen en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH), aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948 y que como la mayoría

² Naciones Unidas, Derechos Humanos, “¿Qué son los derechos humanos?”, Oficina del Alto Comisionado, México, en <https://hchr.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos/> (consulta: 25 de agosto de 2023).

de los instrumentos internacionales, en este caso en materia de derechos humanos, contiene en la parte inicial de su texto un Preámbulo, donde se exponen los antecedentes que la fundamentan, los argumentos que la motivan y los principios y objetivos que le dan razón de ser. Hay quienes entienden éste como el más bello de los poemas; en lo personal, lo defino como un magistral resumen de la historia de los derechos humanos, que, en mucho, puede afirmarse es la historia de la relación Estado-sociedad.³

En este contexto, llama la atención el tercero de sus considerandos, que a la letra dice: “Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la *rebelión* contra la tiranía y la opresión”.⁴

Especial énfasis merece la palabra “rebelión”, pues, en un primer acercamiento, parecería incomprensible que un documento que habla de derechos humanos, paz, justicia, libertad y armonía para y entre las personas, incluya entre sus principios la “rebelión” (que alude a todo lo contrario, como podría ser violencia, enfrentamiento, revolución y, por tanto, hasta sangre y muerte), y la reconozca no sólo como un recurso, sino como “supremo recurso” que tienen las personas “contra la tiranía y la opresión”.

Más aún, en la *Resolución* en que se aprueba la *Declaración*, la Asamblea General expresó que su adopción fue “un acto histórico, destinado a consolidar la paz mundial mediante la contribución de las Naciones Unidas a la liberación del hombre de la opresión y las restricciones injustificadas a que con demasiada frecuencia está sometido”.⁵ Ya adelantábamos que la historia de los derechos humanos termina siendo, en mucho, la historia de la relación Estado-sociedad, bien sea en situaciones de bienestar en que se protegen (nivel de vida adecuado, desarrollo humano, entre otros) o de conflicto (tiranía y opresión o cualquiera que sea su modalidad e intensidad) en que se violentan.

³ Desde luego, no siempre se les llamó Estado ni sociedad, pero siempre hacen referencia a los actores involucrados.

⁴ ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Preámbulo, párrafo 3, 10 de diciembre de 1948, en www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights (consulta: 25 de agosto de 2023). Negritas añadidas.

⁵ Asamblea General. Naciones Unidas, *Resolución 217 (III), Carta Internacional de los Derechos del Hombre. D. Publicidad que habrá de darse a la Declaración Universal de Derechos del Hombre*, primer párrafo, 183a. sesión plenaria, 10 de diciembre de 1948, en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/82/PDF/NR004682.pdf?OpenElement> (consulta: 25 de agosto de 2023).

En distintos momentos, la relación Estado-sociedad se ha alterado o no ha encontrado el justo punto medio en que las personas (sociedad) cuenten con el espacio necesario y suficiente para ejercer sus libertades o derechos, sin verse obstaculizadas u oprimidas por la autoridad (Estado), como ocurre en situaciones de tiranía o autoritarismo. Pasó, por ejemplo, en 1215 en Inglaterra con el rey Juan “Sin Tierra”, quien gobernó de manera autoritaria en contra de sus súbditos, y en que, para volver a restaurar lo más posible la línea de equilibrio entre Estado-sociedad, se le impuso la *Carta Magna*,⁶ primera consagración expresa que estableció límites al Estado frente a sus súbditos.

Pero, cuando parecía que se alcanzaba el equilibrio en dicha relación, ésta se volvió a alterar en contra de la sociedad y en favor del Estado con Jacobo II Estuardo, situación que llevó a que cuando su hija María II Estuardo y su esposo Guillermo III de Orange asumirían el trono de Inglaterra, se les impusiera ahora a ellos la aceptación y firma de la *Bill of Rights* como condición para ser proclamados rey y reina en 1689. Lo mismo ocurrió en Francia en 1789 con Luis XVI y María Antonieta, su Revolución y la eventual aprobación de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*; pero también sucedió en México con Porfirio Díaz y en Rusia con Nicolás II y sus revoluciones y posteriores constituciones de 1917 y 1918, respectivamente; y ni más ni menos sucedió con la Segunda Guerra Mundial de 1939 a 1945, en que los ultrajes a la vida y la dignidad humana alcanzaron niveles aterradores nunca antes vistos que cimbraron la conciencia humana y llevaron a la creación de la ONU⁷ y el eventual nacimiento y desarrollo de los derechos humanos.

De esta manera, podemos decir que los derechos humanos nacen y obtienen creciente impulso como reivindicaciones de los conflictos ocurridos a lo largo de la historia, pero con el firme propósito de evitarlos en lo sucesivo. Así, cuando la *Declaración Universal* se negocia y aprueba, es con el ánimo de procurar, promover y asegurar el “advenimiento de un mundo en que los

⁶ Tan importante y trascendental es este documento, que a nuestras constituciones las llamamos “Carta Magna”, sin que sea su nombre oficial. En el caso de México es *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pero la relevancia es la misma en proporción o dimensión, que se le llama “Carta Magna”.

⁷ “Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad”. ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Preámbulo, párrafo 2, 10 de diciembre de 1948, en www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights (consulta: 7 de septiembre de 2023).

seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”;⁸ además de considerar “esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones”.⁹

Los derechos humanos como “conflictómetro” de los países

La *Declaración Universal* nació también con el propósito y fin de que su contenido sirviera a los países como hoja de ruta para establecer el justo punto medio de convivencia entre Estado-sociedad. Se esperaba que cumpliendo los derechos que contiene, como piso mínimo, los Estados promovieran y, sobre todo, garantizaran las libertades, la igualdad, la justicia, la paz y el desarrollo para los cuales se pensaron, a toda persona en cualquier lugar y en todo momento, pero también entre los propios Estados.¹⁰

Sería así una garantía de los principios que consagra y los objetivos que plantea, a la vez que un antídoto ante el recurrente e interminable surgimiento de gobiernos autoritarios represivos de la sociedad y, en general, ante cualquier conflicto que alterara la paz y la seguridad en los Estados y entre ellos.

En cierta forma, la *Declaración* ha cumplido este propósito; hoy la literatura confirma que existe una estrecha relación causa-efecto entre el cumplimiento de los derechos humanos y el surgimiento de conflictos: países que promueven y protegen los derechos humanos son menos propensos a los conflictos frente a los países que los protegen menos, que están más expuestos a su surgimiento e incluso a su permanencia.¹¹

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibid.*, párrafo 4.

¹⁰ “En 2023 se celebra el 75 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, un documento que surgió de las cenizas de una guerra mundial. No esperemos a que el mundo arda de nuevo para vivir realmente de acuerdo con los principios y libertades que tantos millones de vidas costaron.” Amnistía Internacional, *Informe 2022/23*, Londres, Amnesty International Ltd, 2023, p. xii.

¹¹ Véanse al respecto los informes anuales de organizaciones no gubernamentales como Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Reporteros Sin Frontera, Freedom House, y de organismos como el Banco Mundial, donde se identifica a los países que mejor protegen y garantizan los derechos humanos como aquellos más pacíficos, contrario con los que menos los respetan, que se corresponde con los países que más experimentan conflictos internos y externos.

De esta manera, los derechos humanos se han constituido como un “conflictómetro” de lo pacífico o conflictivo que puede ser un país. Por ejemplo, los países que mejor califican en materia de derechos humanos son los nórdicos: Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca e Islandia, coincidiendo con los Estados que alcanzan los más altos niveles de desarrollo humano a la vez que de pacificación; contrario a aquellos que menos los cumplen y que coincide con los Estados con mayor nivel de conflictividad, como muchos de Asia, región que, a escala mundial, peor califica en materia de derechos humanos, como lo evidencia el *Informe 2022/23*¹² de Amnistía Internacional al referir que en ese periodo, en la región Asia y Oceanía:

Hubo tenues destellos de esperanza para los derechos humanos [...] Sin embargo, el panorama siguió siendo poco alentador en general. La crisis económica –agravada por la recesión derivada de la pandemia, la mala gestión económica y los conflictos armados dentro y fuera de la región– repercutió con fuerza en los derechos económicos y sociales en [varios] países [...] Disminuyó el grado de tolerancia hacia los disidentes, mientras las autoridades de numerosos países endurecían las restricciones sobre la libertad de expresión y asociación y detenían de manera arbitraria a quienes las criticaban. En toda la región, la población salió a la calle a protestar contra la injusticia, las privaciones y la discriminación [...].¹³

Al igual que lo hacen otros tantos informes internacionales, como el anual sobre *Indicadores de gobernanza mundial*¹⁴ del Banco Mundial (BM), donde Asia obtiene las calificaciones más bajas en los seis indicadores que revisa: Rendición de cuentas, Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, Efectividad gubernamental, Calidad regulatoria, Estado de derecho y Control de la corrupción.

Los derechos humanos y su dimensión política: criterio de legitimación

Los derechos humanos tienen una dimensión política o, lo que podríamos decir, su “politización” o “uso político”, cuyo objetivo es establecer principios

¹² Amnistía Internacional, “Perspectiva regional: Asia y Oceanía”, *op. cit.*, pp. 45-54.

¹³ *Ibid.*, p. 45.

¹⁴ The World Bank, “Indicadores de gobernanza mundial”, en www.govindicators.org (consulta: 7 de septiembre de 2023).

o paradigmas de legitimidad política de Estados y gobiernos y que a partir de 1945 con el nacimiento de la ONU se convierten en criterio de legitimidad política de los Estados.¹⁵ Esto es, que el cumplimiento de los derechos humanos legitima a los países como democráticos o los deslegitima como autoritarios y represores.

Por ejemplo, cuando un Estado hace uso ilegítimo o arbitrario de la fuerza pública contra una persona, grupo de personas u otro Estado, pierde legitimidad como Estado de Derecho y recaen sobre éste costos políticos que cuestionan su nivel de democracia. De manera que hoy “[...] no podrá negarse que la presión y tendencia mundial en este sentido, así como la llegada, cada día más común, de gobiernos democráticos a Estados con antiguos regímenes totalitarios significa, casi con seguridad, su inmediata incorporación [al] sistema internacional de protección de los derechos humanos”.¹⁶

Conforme a su nivel de cumplimiento de los derechos humanos, se otorga a los países una “estrellita” o un “tache” y de esta calificación depende que se determine si pueden o no participar en organizaciones, en acuerdos, reuniones o eventos, pero también de beneficios como la cooperación o ayuda internacional.

Derechos humanos y diplomacia

La diplomacia ha sido definida como la ciencia de las relaciones exteriores, el arte de negociar, el manejo de las relaciones internacionales, la ciencia de las relaciones que existen entre los diversos Estados, la forma de concretar una política internacional determinada.

De cualquier manera, como se la defina, la diplomacia lleva implícita la idea de relaciones de Estados entre sí [...] la de negociar y la de orientar los intereses de sus gobiernos [...], atenuando las dificultades que surjan entre ellos.¹⁷

¹⁵ Mario I. Álvarez Ledesma, “III. La dimensión política y los rasgos distintivos de los derechos humanos”, *Acercas del concepto derechos humanos*, México, McGraw-Hill, pp. 71-94. Así como Ma. José Albert Gómez, *La vertiente educativa y social de los derechos humanos*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2014, pp. 6-8.

¹⁶ Álvarez Ledesma, “III. La dimensión política...”, *op. cit.*, p. 80.

¹⁷ Eduardo Jara Roncati, *La función diplomática*, Documento de trabajo núm. 5, Santiago, PNUD-CEPAL, 1989, p. 15.

El objetivo y fin último de la diplomacia, se puede decir, es la búsqueda de la paz en sus dimensiones regional y mundial. Hablaremos aquí de dos políticas que en materia de derechos humanos ocurren en la diplomacia: por un lado, la política de condicionalidad y, por otro, la política de exclusión o aislamiento.

Política de condicionalidad

Por política de condicionalidad “entendemos aquellos comportamientos [...] orientados a presionar al Estado receptor para que éste adopte un comportamiento determinado, que de otra manera no habría adoptado”.¹⁸ En específico, la Unión Europea:

[...] ha utilizado diversos instrumentos en sus relaciones con terceros Estados a fin de promocionar y proteger los derechos humanos y reafirmar de este modo su identidad europea como garante del derecho internacional de los derechos humanos. El uso de la condicionalidad en estos instrumentos supedita la obtención de determinados beneficios al cumplimiento de una serie de requisitos previamente establecidos. En general, el Acuerdo persigue el objetivo de condicionar su cumplimiento a la observancia de unos estándares mínimos de protección de los derechos y libertades fundamentales y los principios democráticos [...].¹⁹

China, Estados Unidos, Francia: ¿meramente deportivo?

Para dimensionar la magnitud y los alcances de esta política, la ejemplificamos con dos acontecimientos que podemos calificar como meramente deportivos, sobre todo para demostrar que hoy no hay tema de las relaciones internacionales que no se condicione al cumplimiento de los derechos humanos: desde lo económico, lo político, lo cultural, lo social, el intercambio tecnológico, la

¹⁸ Javier Surasky, *El derecho al desarrollo, la cooperación internacional y la condicionalidad de la AOD. Un trabajo sobre caminos inconclusos...*, Serie: Estudios e Investigación núm. 28, La Plata, Ediciones IRI, 2005, p. 125. Sobre “Condicionalidad política”, véase p. 127.

¹⁹ María Juliá Barceló, “La proyección de la identidad europea: política comercial común y condicionalidad en materia de derechos humanos”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2019, pp. 293-294.

cooperación internacional, pero también aspectos tan poco esperados como el tema deportivo.

Estos dos acontecimientos involucraron a los mismos países y ocurrieron en 2008 y en 2022, cuando China fue sede de los Juegos Olímpicos de verano en el primer caso, y de invierno en el segundo. En ambas ocasiones ocurrieron hechos similares, pero Francia y Estados Unidos asumieron posturas totalmente contrarias ante cada evento.

Ante los Juegos Olímpicos, lo habitual es que funcionarios de alto nivel de todos los países acudan a la ceremonia inaugural; evento que en las relaciones internacionales se ha consolidado como una de las grandes reuniones entre los países, al lado mismo de las reuniones de la ONU y las principales cumbres de los Estados.

En 2008, el recorrido que realizó la antorcha olímpica desde Grecia hasta el lugar sede de los juegos, en este caso Pekín, fue objeto de boicot y atropellado, pues en varios lugares por los que pasó fue apagada por protestantes. Las razones que se esgrimieron al respecto fue la violación a derechos humanos por parte de China en Tíbet, la muerte de dos personas que se registraron en China en enfrentamientos entre manifestantes tibetanos y las fuerzas de seguridad y la detención en Nepal de 73 manifestantes tibetanos que protestaban frente a la embajada china en ese país por la represión sufrida por sus compatriotas. Las protestas fueron tantas que llevaron al Comité Olímpico Internacional a afirmar que el recorrido de la antorcha no volvería a realizarse.

Francia, que como presidente representaría al bloque de 27 naciones de la Unión Europea en la ceremonia de apertura, promovió un boicot contra los juegos argumentando el tema de disidentes en prisión en China y la violencia en Tíbet. La solicitud de boicot del presidente francés Nicolás Sarkozy no encontró eco en el resto del mundo. Los principales líderes políticos expresaron su rechazo a esta medida de protesta, como fue el caso de la propia Unión Europea y de Estados Unidos: la primera reclamaba una posición conjunta de sus 27 miembros, el segundo, con George W. Bush como presidente, se negó a secundar dicho boicot; no sólo afirmó que iría a la inauguración, sino que lo haría con su familia, pidiendo que quedara claro que su presencia no se debía entender como un posicionamiento político en relación con los derechos humanos, sino meramente como la asistencia a un evento deportivo y exhortó al gobierno chino a usar los Juegos Olímpicos como una oportunidad para demostrar su compromiso con una mayor apertura y tolerancia.

Inicialmente, Sarkozy dejó abierta la posibilidad de no asistir a la inauguración y mencionó que su decisión final dependería del progreso de las conversaciones entre Pekín y el representante del exiliado líder espiritual tibetano, el Dalai Lama. Finalmente, anunció que asistiría pese a las críticas y enojo de activistas de derechos humanos y políticos, que lo acusaron de ignorar el recurrente incumplimiento histórico por parte de China en materia de derechos humanos, para favorecer los intereses comerciales y políticos franceses.

Por otra parte, ante los Juegos Olímpicos de Invierno en 2022, fue Estados Unidos quien promovió un boicot diplomático en contra de China, argumentando violaciones a las libertades en Hong Kong y la represión contra minorías étnicas (buena parte de ellas musulmanas) como los uigures en Sinkiang, una región en el noroeste chino; incluso calificó las detenciones masivas y el uso forzado de anticonceptivos y esterilización en la región como crímenes de lesa humanidad y genocidio.

Un boicot diplomático implica que los atletas del país que lo impone sí asisten a la competencia deportiva, pero no se envía representación política alguna, por lo que ningún funcionario de cualquier nivel (incluido el presidente del país) lo hace. Para efectos prácticos pudo no tener gran significado, pero sí fue un duro golpe para el gobierno de Xi Jinping, que contaba con aprovechar el evento deportivo para exhibir ante el mundo el auge de su país y le preocupaba la posibilidad de que otros países occidentales se sumaran al boicot estadounidense, como lo hicieron Australia, Reino Unido y Canadá.

Molesto, el gobierno de China advirtió sobre fuertes represalias si el boicot se consumaba y sentenció que Estados Unidos, a quien acusó de haber violado la neutralidad deportiva, sufriría las consecuencias, aunque no precisó cuáles serían en concreto las represalias que aplicaría.

En esta ocasión fue Francia quien descartó sumarse al boicot diplomático estadounidense por considerar que el deporte es un mundo que debe preservarse al máximo de cualquier interferencia política y se pronunció, ahora, por adoptar una postura conjunta con sus socios europeos. Argumentó que si bien en el terreno político se había pronunciado sin ambigüedad y, firmemente, contra la persecución de Pekín contra los uigures y otros temas de derechos humanos, el boicot diplomático era asunto aparte, pues consideraba que podía afectar al deporte en sí y envió una representación a la inauguración.

Si bien los conflictos políticos han hecho acto de presencia en no pocas ediciones de los Juegos Olímpicos, es muy posible que en realidad los boicots

no se traduzcan en cambios de las políticas de los países a quienes se aplican; las cosas cambian sólo cuando éstas se traducen en represalias. En estos dos casos, Estados Unidos y Francia asumieron posturas totalmente opuestas y sin mayor congruencia con sus intereses políticos, económicos y/o comerciales del momento, más que una genuina defensa de los derechos humanos.

México y el Parlamento Europeo: diplomáticamente “borregos”

Un siguiente hecho lo protagonizaron el gobierno de México y el Parlamento Europeo (PE),²⁰ cuando en marzo de 2022 el segundo emitió un comunicado sobre la situación de riesgo y violencia que enfrentan los periodistas y activistas de derechos humanos en México, al que calificó —como lo han hecho muchas organizaciones de la sociedad civil— de ser el país más peligroso y mortífero para el ejercicio del periodismo fuera de una zona oficial de guerra. Asimismo, señaló el uso del *software* espía *Pegasus* y que la impunidad en los casos de asesinatos de periodistas alcanza el 95% sin ser investigados de manera rápida, exhaustiva, independiente e imparcial.

En su resolución aprobada con 607 votos a favor, dos en contra y 73 abstenciones, el PE resaltó que la situación de los periodistas se ha deteriorado en la administración de Andrés Manuel López Obrador y expresó su preocupación por las duras y sistemáticas críticas que el propio presidente emite en sus conferencias de prensa diarias para denigrar e intimidar a periodistas independientes, propietarios de medios de comunicación y activistas de derechos humanos. Los eurodiputados advirtieron que dicha situación genera un ambiente de agitación incesante en su contra y pidió a las autoridades que se abstuvieran de cualquier comunicación que pudiera estigmatizarlos. Pedían al gobierno de México que garantizara su protección, así como que creara un entorno seguro para que realizaran su trabajo.

Pese a que en el comunicado no se mencionaba que se previera sanción alguna en cualquier materia en contra de México, a todas luces totalmente molesto el presidente López Obrador emitió en respuesta un comunicado en

²⁰ Integrado por: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia.

que pedía a los europarlamentarios no comportarse como “borregos” y para invalidar sus comentarios los acusó de corruptos, mentirosos e hipócritas, además de esgrimir argumentos como que México no es colonia de nadie, sino un país libre, independiente y soberano. Demostró que ignora, por completo, que el PE emitió dichos comentarios sobre la violencia en el país en el marco de sus propias funciones relativas a la defensa de la democracia y los derechos humanos,²¹ pero, sobre todo, en el marco del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México.²²

El comunicado lo escribió directamente el presidente de la República mientras viajaba a Chiapas, como posteriormente lo aceptó, y no la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que ni siquiera fue consultada, por lo que senadoras y senadores de la República de oposición le solicitaron que emitiera un nuevo comunicado disculpándose con el Parlamento Europeo por los dichos del presidente en su contra, pero la ignorada cancillería no respondió, fiel al estilo mexicano de la actual administración del presidente López Obrador y su política de la no política que termina siendo una política.

Desde luego, el gobierno de México podía no estar de acuerdo con los comentarios del PE ni aceptarlos e incluso le asiste la obligación de defender a nuestro país en cualquier asunto de política exterior; pero, en ningún caso, y dentro de la más mínima diplomacia, debió haber sido en una comunicación como la emitida ni mucho menos en tales términos, que terminan rayando en falta de respeto. El presidente señaló que se había fijado una postura, lo que revela que fue con toda intención y conciencia lo dicho y los términos utilizados; pero ni el lenguaje ni el tono ni la forma empleados tienen la más mínima diplomacia ni decoro como es de esperarse ocurra entre los gobiernos. En diplomacia, la “actitud de quienes participen en ella debe ser, entonces, tan constructiva como los principios que guían el arte que profesan”.²³

²¹ El artículo 144 del *Reglamento Interno* del Parlamento Europeo explica que un número de diputados podrán solicitar por escrito “al presidente, que se celebre un debate sobre un caso urgente de violación de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de Derecho”.

²² Sobre el tema, véase: Jorge A. Calderón Salazar, “Derechos humanos y Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea”, *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pp. 157-180.

²³ Roncati, *La función diplomática*, op. cit., p. 15.

Política de exclusión o aislamiento

La condicionalidad tiene dos vertientes, una negativa y otra positiva. La negativa comporta un “castigo”, que implica la suspensión o la terminación de las relaciones con los países que violan los derechos humanos o vulneran la democracia. En cambio, la positiva es un incentivo para que los países mejoren el grado de cumplimiento de sus obligaciones, [...] en materia de derechos humanos [entre otras].²⁴

Escrutinio internacional en materia de derechos humanos: CIDH y Venezuela

En el ámbito americano, tenemos el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en relación con Venezuela, durante el gobierno de Hugo Chávez. La CIDH tiene como función principal promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el continente americano. En el cumplimiento de su mandato observa la situación general de los derechos humanos en los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA); publica informes especiales sobre la situación existente en determinado país cuando lo considera apropiado y le emite recomendaciones para que adopte medidas que contribuyan a su protección.

Venezuela es miembro fundador de la OEA y, por tanto, parte de la CIDH. Fue de los primeros en firmar la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH) el 22 de noviembre de 1969, la ratificó el 23 de junio de 1977 y realizó el respectivo depósito el 9 de agosto de 1977. Fue el segundo en aceptar la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) el 24 de junio de 1981 y la competencia de la CIDH bajo el artículo 45²⁵ el 9 de agosto de 1977. Esto es, que prácticamente se comprometió con todo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Sin embargo, el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013) denunció la CADH el 10 de septiembre de 2012,²⁶ luego de que la CIDH –en su *Informe Anual de*

²⁴ Barceló, “La proyección de la identidad europea...”, *op. cit.*, pp. 293-294. Negritas propias.

²⁵ La facultad para recibir y examinar denuncias presentadas por Estados.

²⁶ El comunicado de la denuncia de la CADH por parte de Venezuela puede consultarse en: www.oas.org:8101/DIL/esp/Nota_Republica_Bolivariana_de_Venezuela_al_SG_OEA.PDF

Actividades incorporó el Capítulo IV donde evaluó la situación de los derechos humanos en los tres países que más le preocupaban—²⁷ incluyera reiteradamente a Venezuela durante su gobierno. Figuró por primera vez en este apartado en 2002,²⁸ repitió en 2003, salió en 2004 y regresó en 2005 para no volver a salir hasta el más reciente informe de 2022, siendo el país con más larga permanencia en dicho Capítulo IV.

En su comunicación de denuncia, Chávez señaló que:

(...) en los últimos años la práctica de los órganos regidos por el Pacto de San José, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se han alejado de los sagrados principios que están llamados a proteger, convirtiéndose en un arma política arrojada destinada a minar la estabilidad de determinados gobiernos, y especialmente al de nuestro país, adoptando una línea de acción injerencista en los asuntos internos de nuestro gobierno, vulnerando y desconociendo principios básicos y esenciales ampliamente consagrados en el derecho internacional (...) Es inaceptable que un país como Venezuela, que ha dado un salto histórico para poner fin a las violaciones de los derechos humanos que eran sistemáticas antes de 1999, sea emplazado y difamado por razones de carácter político (...) Por lo anterior (...) me permito manifestar la decisión soberana de la República Bolivariana de Venezuela de denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) para que (...) cesen sus efectos internacionales, en cuanto a ella se refiere, y la competencia de sus órganos para nuestro país (...).

²⁷ El artículo 59, inciso 6.a.i) del *Reglamento de la CIDH* establece como criterio para la inclusión de un Estado miembro en el citado capítulo la existencia de “a. una violación grave de los elementos fundamentales y las instituciones de la democracia representativa previstos en la Carta Democrática Interamericana, que son medios esenciales para la realización de los derechos humanos, entre ellos: i. si hubiera acceso discriminatorio o un ejercicio abusivo del poder que socave o contraríe el Estado de Derecho, tales como la infracción sistemática de la independencia del Poder Judicial o la falta de subordinación de las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida [...]”.

²⁸ En su “Fundamentación que sustenta la denuncia de la República Bolivariana de Venezuela de la Convención Americana sobre Derechos Humanos presentada a la Secretaría General de la OEA”, señala en el primer párrafo de su apartado “A. De los hechos vinculados a las actuaciones de la Comisión”, que “La República Bolivariana de Venezuela a partir del año 2002 ha sido señalada por la Comisión Interamericana por situaciones que presuntamente vulneraban derechos humanos en nuestro país”. Véase en www.oas.org/dil/esp/Nota_Republica_Bolivariana_de_Venezuela_al_SG_OEA.PDF

Asimismo, que:

(...) reiteradas decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos coliden con los preceptos y principios de nuestra Carta Magna e, incluso, con la propia Convención Americana de Derechos Humanos (...) razón por la que (...) Venezuela considera importante poner fin a la incompatibilidad entre nuestra legislación interna y nuestros derechos soberanos, distanciándonos del pervertido ejercicio de los Órganos Competentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (...).²⁹

Si bien la denuncia de la CADH implicó para Venezuela quedar fuera de la jurisdicción de la Corte Interamericana, no fue así de la competencia de la Comisión para conocer asuntos relacionados con presuntas violaciones a derechos humanos en su contra. Como miembro de la OEA siguió sujeta a la competencia de la CIDH y a las obligaciones que le imponen tanto la *Carta* de la OEA como la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, que suscribió en 1948. Si hubiera optado por salirse de la Comisión habría tenido que renunciar a la OEA en su totalidad y no sólo al tema de los derechos humanos; por lo que mientras continúe siendo Estado parte de la organización, la Comisión Interamericana seguirá cumpliendo su mandato de promover y supervisar su situación de los derechos humanos, así como tramitando peticiones (quejas), casos y medidas cautelares en aquellos que lo requieran, ante lo cual Venezuela siguió obligada a cumplir.

Seis años después, en 2019, el gobierno del presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela, Juan Gerardo Guaidó Márquez, volvió a ratificar la *Convención* el 1 de julio de ese año y el 31 de ese mismo mes depositó la ratificación en la sede de la OEA, en Washington, D.C., Estados Unidos.³⁰

Unión Africana: suspensión de Níger y Gabón

La Unión Africana (UA) es la organización continental creada en 2002 como sucesora de la Organización de la Unidad Africana (1963-1999), integrada por

²⁹ Véase documento en www.oas.org/dil/esp/Nota_Republica_Bolivariana_de_Venezuela_al_SG_OEA.PDF

³⁰ Véase documento en www.oas.org/es/sla/ddi/docs/B-32_venezuela_RA_7-31-2019.pdf

los 55 Estados de África, en cuyo seno nace y se desarrolla el Sistema Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos. Níger y Gabón son miembros fundadores.

Níger. El 26 de julio de 2023 Níger sufrió un golpe de Estado. Dos países que principalmente reaccionaron fueron Francia y Estados Unidos, luego de que el nuevo gobierno anunció la suspensión de todos los acuerdos de cooperación militar con el primero, cuyo presidente, Emmanuel Macron, había condenado el golpe de Estado militar al que calificó de peligroso para la región, asolada por la insurgencia de grupos yihadistas donde Níger es percibido como un aliado clave de Occidente y socio en materia de seguridad. A su vez, Francia suspendió su ayuda económica a Níger, uno de los países más pobres del mundo, cesando todas sus acciones en favor del desarrollo y de apoyo económico y pidió el regreso inmediato del orden constitucional.

Junto con Estados Unidos, Francia ha presionado a Níger para reinstalar un régimen prooccidental en el país, pues, entre otras cosas, no quieren perder el control de un Estado que produce uranio para las centrales nucleares francesas, de donde procede aproximadamente un tercio de su electricidad, y que alberga bases estadounidenses estratégicas para el Pentágono en África, por su situación geográfica. Estados Unidos tiene una de sus mayores y más importantes bases de aviones no tripulados en el lugar, que el nuevo gobierno militar nacionalista podría intentar cerrar. Níger cuenta, también, con importantes reservas de petróleo a las que las empresas extranjeras han querido acceder.

Casi un mes después del golpe de Estado, el 22 de agosto de 2023, tras evaluar la crisis en Níger, el Consejo de Paz y Seguridad de la UA determinó la suspensión de manera inmediata de todas sus actividades como miembro de la organización, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 “Suspensión” del *Acta Constitutiva de la Unión Africana*, que expresamente hace alusión a los golpes de Estado: “Los gobiernos que lleguen al poder por medios inconstitucionales, no podrán participar en las actividades de la Unión”.

La suspensión incluyó todos los órganos e instituciones de la UA hasta el restablecimiento efectivo del orden constitucional en el país. El Consejo de Paz y Seguridad, reunido en Addis Abeba, exigió no sólo a todos los Estados miembros de la UA, sino de la comunidad internacional, que rechacen el cambio de gobierno inconstitucional provocado por el golpe de Estado y se abstengan de realizar cualquier acción que pueda legitimar al régimen ilegal.

Y fue más allá, al pedir a la Comisión de la UA³¹ que evaluara las implicaciones económicas, sociales y de seguridad de un posible despliegue de una fuerza militar regional en Níger, aunque ha afirmado que prefiere seguir apostando por el diálogo para resolver la crisis.

Gabón. El 30 de agosto de 2023, los militares tomaron el poder en Gabón, horas después de que concluyó la jornada electoral, acusando que las elecciones no fueron transparentes, creíbles ni incluyentes. Los golpistas pusieron al presidente Ali Bongo bajo arresto domiciliario, acusado de alta traición y malversación de fondos públicos.

De manera inmediata, la Unión Africana (UA) convocó a una reunión urgente para debatir la situación. El Consejo de Paz y Seguridad de la UA, órgano permanente encargado de tomar decisiones en el ámbito de la prevención, gestión y resolución de conflictos, decidió suspender inmediatamente la participación de Gabón en todas las actividades de la organización, sus órganos e instituciones hasta el restablecimiento del orden constitucional.³²

El Consejo condenó el golpe militar, pidió a los partidos y a los candidatos presidenciales que concurren en las elecciones generales que acordaran una hoja de ruta de transición para restaurar el orden constitucional y volver a organizar las votaciones; además de tomar la decisión de formar un equipo de alto nivel con la responsabilidad de facilitar una transición civil en el país.

De la misma manera, el presidente de la Comisión de la UA condenó enérgicamente el golpe de Estado como salida a la actual crisis poselectoral y lo describió como una violación flagrante de los instrumentos jurídicos y políticos de la organización panafricana, incluida la *Carta Africana sobre Elecciones, Democracia y Gobernanza*, que en su Capítulo 8 aborda específicamente las sanciones en casos concretos de cambios de gobierno inconstitucionales y en su artículo 23 menciona en primer lugar a los golpes de Estado como medio ilegal de acceder o mantenerse en el poder, por lo cual llamó a un rápido retorno al orden constitucional democrático en el país.³³

³¹ African Union, “Sommet Extraordinaire de la CEDEAO sur la situation politique u #Niger á Abuja”, en <https://au.int/speeches/7>, 30 de julio de 2023 (consulta: 3 de septiembre de 2023).

³² De acuerdo con el artículo 25 de la *Carta Africana sobre Elecciones, Democracia y Gobernanza*.

³³ African Union, “Comunicado de prensa del Presidente de la Comisión de la Unión Africana sobre la situación en Gabón”, 30 de agosto de 2023, en <https://au.int/en/pressreleases/20230830/press-release-situation-gabon> (consulta: 3 de septiembre de 2023).

A lo largo de la historia, en lo general, las revoluciones tienden a glorificarse como resultado o logro del “pueblo”, en tanto que los golpes de Estado suelen satanizarse por ser considerados en “contra” del pueblo y en beneficio de un pequeño puñado de dirigentes como son los golpistas, además de que tienden a desembocar en la instauración de regímenes represivos y autoritarios. La lección histórica es que si no hay una revolución popular, entonces es más difícil o imposible de legitimar la autoridad del nuevo gobierno y la posibilidad de ser derrocados crece exponencialmente.

Uno de los principales puntos débiles de los nuevos gobiernos nacionalistas de África Occidental es que llegaron al poder mediante golpes de Estado y no por medio de revoluciones populares. Esto significa que son menos estables y, si la historia sirve de indicador, seguro serán derrocados en golpes posteriores, corriendo la misma suerte y reproduciendo el mismo ciclo.

Derechos humanos en los conflictos armados: el caso de la invasión de Rusia a Ucrania

El 24 de febrero de 2022, el presidente de Rusia, Vladímir Putin, ordenó a sus tropas bombardear e invadir³⁴ Ucrania, en lo que fue la primera gran agresión de este tipo en Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945 y el nacimiento de la ONU y los derechos humanos.

Relación del derecho internacional de los derechos humanos con el derecho internacional humanitario

La rama del derecho internacional que se encarga de la protección de los derechos humanos es el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), mientras que la encargada de regular los conflictos y en específico los armados, es el derecho internacional humanitario (DIH).

Durante mucho tiempo estas dos ramas caminaron distinto y se desarrollaron por separado la una de la otra. No obstante que en el tiempo prácticamente coincide la adopción de los instrumentos internacionales en materia del DIDH en Naciones Unidas con los tratados del DIH para la

³⁴ Agresión en términos del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, artículo 8 bis.

protección de las víctimas de los conflictos armados por parte del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), no existía mayor conexión entre ambos procesos.

El derecho humanitario encuentra su origen en 1864 con el nacimiento del CICR, en tanto que los derechos humanos lo hacen en 1945 con la ONU, relacionado con el goce de los derechos del ser humano, su promoción y protección general, mientras que aquél está pensado para situaciones excepcionales de conflicto armado que ameritan atender la regulación de medios (armas) y métodos (formas) de combate para evitar sufrimientos innecesarios o dictar normas específicas para el caso de ocupación territorial. En el Cuadro 1 se pueden ver las diferencias entre ambos:

Si bien en lo normativo se suele afirmar que las normas del DIDH se aplican en tiempos de paz y las del DIH en situaciones de conflicto armado, lo cierto es que, por una parte, algunas disposiciones del derecho humanitario como las que requieren su difusión y puesta en práctica son de aplicación en tiempos de paz; por otro lado, existen disposiciones del DIDH que no pueden suspenderse ni siquiera en situaciones de conflicto armado.³⁵ Por su parte, el contenido del artículo 3,³⁶ común a los Convenios de Ginebra aplicable en

³⁵ Véanse: artículo 4 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 15 del *Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales* y el artículo 27 de la *Convención Americana de Derechos Humanos*, donde puede constatarse que las disposiciones no derogables de derechos humanos, recogidas en estos tratados, no pueden ser materia de suspensión.

³⁶ Artículo 3. Conflictos no internacionales:

[...] cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las [...] puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

[...] se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, [...]:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
- b) la toma de rehenes;
- c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

Cuadro 1

Derecho Internacional de los Derechos Humanos	Derecho Internacional Humanitario
Mantener la paz y la seguridad internacionales	Es llamado "Derecho de la guerra"
Prevenir y eliminar amenazas a la paz	Aplica en situaciones de conflicto armado
Suprimir actos de agresión	Regula los medios y métodos de combate
Arreglo de controversias por medios pacíficos	Limita el uso de la violencia
Prohíbe recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza	Regula el uso de la fuerza
Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra	Regula los conflictos armados
Aplica en tiempos de paz	Aplica en tiempos de conflictos armados

todo conflicto armado, garantiza la protección de derechos que convergen con las normas del núcleo duro de derechos humanos.

Sin embargo, en la práctica parecía que por naturaleza ambos cuerpos jurídicos eran contrarios y opuestos, y así deberían existir y comportarse, idea que llevó a que por años los órganos de la Organización de las Naciones Unidas tomaran la decisión de excluir de sus trabajos cualquier consideración relacionada con el derecho a la guerra, pues en su opinión si se ocupaban de esta rama podrían quebrantarse sus esfuerzos y trabajos en favor de la paz y la seguridad internacionales, para los cuales de hecho fue creada como lo dispone su propia *Carta*, contrario a la guerra o cualquier otra situación de conflicto entre los países.

La falta de atención al problema de la guerra por parte de los derechos humanos obedecía a la filosofía general dominante en la ONU de la época, pues parecía haber un consenso tácito, pero generalizado, acerca de que la *Declaración Universal* estaba destinada al tiempo de paz cuyo garante es la ONU, por lo que dejó de lado la protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado; pero los Convenios de Ginebra tampoco abordaron derechos humanos.³⁷

^{d)} las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

²⁾ Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

³⁷ Robert Kolb, "Relaciones entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos: reseña histórica de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y

Con base en esta lógica, la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, desde su creación en 1949, decidió no incluir el derecho relativo a los conflictos armados en su programa de trabajo. Tuvieron que pasar dos décadas desde la creación de la ONU para que en su seno se abriera el debate de la real relación entre los derechos humanos y los conflictos armados, bajo el supuesto de que en estos últimos también se violentan derechos humanos; esto es que si bien los derechos humanos se garantizan en tiempos de paz, se afectan principal y preocupantemente en los conflictos armados.

La ONU entraba así al dilema de seguir negando la existencia misma e indeseada propagación de los conflictos armados o sincerarse de que éstos han existido, existen y seguirán existiendo para infortunio de la humanidad, e involucrarse mejor en la creación y fortalecimiento de un sistema humanitario que evitara, aliviara o sancionara las violaciones a los derechos humanos en tiempos o situaciones de conflictos armados. Así, en la década de 1960, la ONU se involucró y participó más en la construcción de un sistema de derecho internacional humanitario, lo cual dio inicio a una nueva etapa en la cooperación, interacción y apoyo mutuo entre ella y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Para 1967, el Consejo de Seguridad de la ONU³⁸ destacó que todas las partes en un conflicto deben respetar los derechos humanos y cumplir todas sus obligaciones contraídas en los Convenios de Ginebra, postura que fue acogida con beneplácito por la Asamblea General.³⁹

Durante la primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos que se celebró en Teherán, Irán, en 1968, se declaró que los principios humanitarios deben prevalecer en las situaciones de conflictos armados, consumándose así en la *Declaración de Teherán*⁴⁰ la interrelación del desarrollo de los cuerpos normativos del DIDH y el derecho internacional humanitario.

La Conferencia hizo, asimismo, la recomendación de que el secretario general de la ONU, previa consulta con el CICR, señalase a la atención de todos sus Estados miembros las normas en vigencia del derecho internacional humanitario y los instara, hasta la aprobación de nuevas normas, a garantizar que los civiles y combatientes fueran protegidos de acuerdo con “los principios

de los Convenios de Ginebra (1949)”, *RICR*, año XXIII, núm. 147, septiembre de 1998, pp. 444-448.

³⁸ Resolución 237 (1967), del Consejo de Seguridad, de 14 de junio de 1967.

³⁹ Resolución 2252 (ES.V) Asistencia humanitaria, de la Asamblea General, del 4 de julio de 1967.

⁴⁰ Resolución XXIII de la AG que trata sobre los derechos humanos en conflictos armados, adoptada en Teherán el 12 de mayo de 1968.

de las naciones, surgidos de los usos y costumbres establecidos entre los pueblos civilizados, de las leyes de la humanidad y de los dictados de conciencia pública”.⁴¹

En la Conferencia también se encomendó al secretario general realizar y presentar un informe sobre el respeto de los derechos humanos en los periodos de conflicto armado, mismo que presentó a la Asamblea General en 1969. Ante los hallazgos del informe, la reacción de la Asamblea General fue pedirle que continuara estudiando el tema y prestara especial atención a la protección de los derechos de los civiles y de los combatientes.

Al secretario general no le costó mucho trabajo realizar un informe sobre los derechos humanos en los conflictos armados, sino que terminó elaborando siete, a partir de los cuales la Asamblea General convino en que los derechos humanos aceptados en el derecho internacional y en los instrumentos internacionales siguen siendo válidos en casos de conflictos armados, condenó los bombardeos contra las poblaciones civiles, hizo hincapié en que las viviendas, refugios, zonas de hospitales y demás instalaciones utilizadas por los civiles no debían ser objeto de operaciones militares, así como que la prestación de socorro internacional a las poblaciones civiles está en consonancia con la *Carta* de la organización, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y otros instrumentos internacionales sobre la materia.

Derechos humanos ante la invasión de Rusia a Ucrania

Los derechos humanos tienen también una dimensión institucional que se concreta en instituciones como el Consejo de Derechos Humanos, los Comités de Vigilancia, los Relatores y Grupos de Trabajo de la ONU, la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Comisión y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, en el ámbito regional, así como las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) en todo el mundo, que en México lleva el

⁴¹ Resolución XXIII “Respeto de los derechos humanos en los conflictos armados”, adoptada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, en el Acta final de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Teherán, 22 de abril a 13 de mayo de 1968, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 12 de mayo de 1968, en www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1968-teheran-conf-extract-5tdmgn.htm (consulta: 1 de septiembre de 2023).

nombre de Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en Rusia el de Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Federación de Rusia.⁴²

Esta dimensión tiene como objetivo supervisar el ejercicio del poder público al servicio del ser humano y entre sus características se encuentran el establecer derechos de las personas frente al Estado y, mediante Recomendaciones, pretende corregir violaciones a los derechos humanos.

Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas

Creado en 2006 por la Asamblea General de la ONU como organismo intergubernamental compuesto por 47 Estados miembros, tiene como función principal la responsabilidad de promover y proteger los derechos humanos en todo el mundo. La Asamblea General elige por mayoría a estos 47 miembros mediante votación directa y secreta, para un periodo de tres años y una posibilidad de reelección inmediata, posteriormente pueden volver a ser electos.

La participación en el Consejo (está) abierta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas; al elegir a los miembros del Consejo, los Estados Miembros deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto; la Asamblea General, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, podrá suspender los derechos inherentes a formar parte del Consejo de todo miembro de éste que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos.⁴³

Ser miembro del Consejo implica, de suyo, la responsabilidad de defender altos estándares de derechos humanos, pero también, por congruencia, tener la suficiente solvencia moral para hacerlo. Rusia fue electa como miembro

⁴² En <https://ombudsmanrf.org/>. Actualmente suspendido su estado de acreditación por la Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI). Su Subcomité decidió iniciarle una revisión especial en su segunda sesión de 2023 [<https://ganhri.org/membership/>].

⁴³ Asamblea General, “Resolución aprobada por la Asamblea General 60/251. Consejo de Derechos Humanos”, párrafo 8, p. 4, en www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/a.res.60.251._sp.pdf (consulta: 6 de septiembre de 2023).

del Consejo de Derechos Humanos para el periodo 2021-2023, y al momento de llevar a cabo la invasión a Ucrania se encontraba cumpliendo su segundo de los tres años que le correspondían, con posibilidad de ser reelecta para el periodo 2024-2026. Sin embargo, el 7 de abril de 2022, más de un mes después de la invasión a Ucrania, la Asamblea General tomó la medida extraordinaria de suspender su membresía del Consejo por 93 votos a favor, 24 en contra y 54 abstenciones, entre éstas la de México.

En la *Resolución* de suspensión, la Asamblea General expresó su “grave preocupación por la actual crisis humanitaria y de derechos humanos en Ucrania, en particular por las denuncias de violaciones y abusos de los derechos humanos y de vulneraciones del derecho internacional humanitario por parte de la Federación de Rusia”.⁴⁴

En vísperas de la votación, Rusia advirtió a los países que un voto negativo en su contra e incluso una abstención, sería vista por su gobierno como un gesto hostil y que tendría consecuencias en sus relaciones bilaterales. Por su parte, la suspensión rusa supuso un triunfo diplomático para el bloque de países encabezado por Estados Unidos, la Unión Europea y un buen número de naciones latinoamericanas al superar con creces el requerimiento de dos tercios de los votos válidos emitidos en la Asamblea General.

Se debe precisar que la suspensión de Rusia fue para formar parte de los 47 miembros del pleno del Consejo, pues sus obligaciones respecto a sus órganos de protección subsisten, como es el caso del Examen Periódico Universal (EPU), en cuyo marco Rusia ha presentado en tres ocasiones su respectivo Informe relativo a la situación que guardan los derechos humanos: la primera vez en febrero de 2009 en que recibió 57 recomendaciones; la segunda en abril de 2013, cuadruplicando las recomendaciones recibidas, con 231; la tercera ocasión fue en mayo de 2018 en que volvió a incrementar, a 309, el número de recomendaciones recibidas.

De la misma manera, está agendada para sustentar su cuarto Informe el 13 de noviembre de 2023, mismo que debió enviar a más tardar el pasado 7 de agosto, en que sin duda el tema de la invasión a Ucrania estará presente, si no es que dominará la audiencia de revisión. Habrá que estar pendientes de

⁴⁴ Asamblea General, “Resolución aprobada por la Asamblea General el 7 de abril de 2022. ES-11/3. Suspensión de los derechos de la Federación de Rusia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos”, en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/312/51/PDF/N2231251.pdf?OpenElement> (consulta: 13 de septiembre de 2023).

su desarrollo y resultados⁴⁵ y, sobre todo, ver si Rusia está dispuesta a cumplir obligaciones cuando se le han retirado derechos.

Consejo de Europa

En el continente europeo, el Consejo de Europa es la principal organización encargada de la defensa de los derechos humanos. Fue creado en 1949 y Rusia se incorporó 47 años después, en 1996, bajo el gobierno de Boris Yeltsin.

La reacción del Consejo ante la invasión a Ucrania fue inmediata. Ese mismo día su Comité de Ministros realizó una reunión extraordinaria para abordar el tema, en la que condenó los hechos, decidió examinar las medidas que debían adoptarse ante lo que consideró grave violación por parte de Rusia de sus obligaciones estatutarias como Estado miembro y la instó a cesar inmediata e incondicionalmente sus operaciones militares en Ucrania.⁴⁶

Al día siguiente, 25 de febrero, el Comité realizó otra reunión para determinar las medidas concretas que aplicaría; entre éstas la suspensión (no expulsión) a Rusia de sus derechos de representación,⁴⁷ después de calificar sus acciones como un quebrantamiento de la paz de magnitud sin precedentes en el continente europeo desde la creación del Consejo y una infracción del artículo 3 de su *Estatuto*:⁴⁸

⁴⁵ La información y resultados relativos a la revisión de Rusia ante el Examen Periódico Universal pueden consultarse en www.ohchr.org/es/hr-bodies/upr/ru-index

⁴⁶ Comité de Ministros. Consejo de Europa, “Reunión 1426bis, 24 de febrero de 2022. 2.3 Situación en Ucrania”, en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5a1f1 (consulta: 28 de agosto de 2023).

⁴⁷ Bajo el artículo 8 del *Estatuto del Consejo de Europa*: “8. El Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá suspender el derecho de representación del Miembro del Consejo de Europa que infrinja gravemente lo dispuesto en el artículo 3, e invitarle a retirarse en las condiciones previstas en el artículo 7. Si no atiende a dicha invitación, el Comité puede decidir que el Miembro de que se trata ha cesado de pertenecer al Consejo a partir de una fecha que determinará el propio Comité.” En relación, el artículo 7 menciona: “Cualquier Miembro del Consejo de Europa podrá retirarse del mismo notificando su decisión al Secretario general. La notificación surtirá efecto al concluir el año financiero en curso, si tuvo lugar en los primeros nueve meses de este año, y al finalizar el año financiero siguiente, si se realizó en los tres últimos meses”.

⁴⁸ Comité de Ministros. Consejo de Europa, “Reunión 1426ter, 25 de febrero de 2022. 2.3 Situación en Ucrania. Medidas que deben adoptarse, incluso en virtud del artículo 8

Cada uno de los Miembros del Consejo de Europa reconoce el principio del imperio del Derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y se compromete a colaborar sincera y activamente en la consecución de [su] finalidad.⁴⁹

En resolución posterior, el Comité de Ministros precisó las consecuencias jurídicas y financieras que entrañaba la suspensión de Rusia en virtud del artículo 8 del *Estatuto* del Consejo. Para fines de esta investigación, se destacan sólo las dos siguientes contenidas en los puntos 7 y 10; la primera, referente a sus obligaciones en materia de derechos humanos y ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y la segunda en materia de contribuciones financieras al Consejo:

7. La Federación de Rusia sigue sujeta a sus obligaciones en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El juez elegido para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto de la Federación de Rusia sigue siendo miembro del Tribunal, y cualquier demanda actual y futura presentada contra o por esta Alta Parte Contratante seguirá siendo examinada y decidida por el Tribunal. La Federación de Rusia sólo podrá seguir participando en las reuniones del Comité de Ministros cuando éste ejerza sus funciones de supervisión de la ejecución de sentencias en virtud del artículo 46 del Convenio con miras a proporcionar y recibir información sobre las sentencias en las que sea el Estado demandado o solicitante, sin derecho a participar en la adopción de decisiones del Comité ni a votar; (...)

10. A menos que se especifique lo contrario en esta resolución, la Federación de Rusia conserva sus derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado miembro, incluido el pago de sus contribuciones financieras obligatorias al Presupuesto General de la Organización, así como a los presupuestos de aquellos acuerdos parciales de los cuales es un miembro.⁵⁰

del Estatuto del Consejo de Europa”, en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5a360 (consulta: 28 de agosto de 2023).

⁴⁹ Consejo de Europa, “Estatuto del Consejo de Europa”, en <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=001> (consulta: 25 de agosto de 2023).

⁵⁰ Comité de Ministros. Consejo de Europa, “Resolución CM/Res(2022)1 sobre las consecuencias jurídicas y financieras de la suspensión de la Federación de Rusia de sus derechos

Llama la atención que, al igual que ocurrió en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, se suspendió a Rusia de sus derechos como miembro, pero se mantenían sus obligaciones en materia de derechos humanos y financieras. Quedó claro que Rusia no estaba dispuesta a ello, pues terminó retirándose por completo del Consejo.

Posterior a la suspensión, el 15 de marzo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo, en su Opinión número 300,⁵¹ votó por unanimidad a favor de que el Comité de Ministros solicitara a Rusia que se retirara inmediatamente del Consejo, determinando que ya no podía ser Estado parte de la organización. Ese mismo día, el gobierno ruso, tratando de anticiparse a su expulsión, informó al secretario general su decisión de retirarse de la organización en virtud del artículo 7 del *Estatuto del Consejo de Europa*, con salida efectiva al 31 de diciembre de 2022, así como su intención de denunciar el *Convenio Europeo de Derechos Humanos*, lo que implicaría salirse de la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Esto es, que el Tribunal tendría que dejar de recibir denuncias en su contra.

Finalmente, en resolución adoptada el 16 de marzo de 2022, el Comité de Ministros, en el marco del procedimiento iniciado en virtud del artículo 8 del *Estatuto*, acordó que Rusia dejaba de ser miembro del Consejo con efecto inmediato, siendo la primera vez que un Estado ha sido expulsado de la organización. Consecuentemente, el 22 de marzo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos publicó una resolución⁵² en la que declaró que Rusia dejaría de ser parte del *Convenio Europeo*, y por tanto de éste, el 16 de septiembre de 2022, cumplidos los seis meses de aviso previsto en su artículo 58. Hasta esta fecha, el Tribunal siguió siendo competente para aceptar demandas en contra de Rusia por actos u omisiones presuntamente constitutivos de violaciones a derechos humanos y lo sigue siendo, aun después de su salida, para procesar demandas

de representación en el Consejo de Europa”, en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5b15f (consulta: 28 de agosto de 2023).

⁵¹ Asamblea Parlamentaria, Consejo de Europa, “Consecuencias de la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania”, en <https://pace.coe.int/en/files/29885/html> (consulta: 28 de agosto de 2023).

⁵² European Court of Human Rights, “Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights”, en www.echr.coe.int/documents/d/echr/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG (consulta: 28 de agosto de 2023).

siempre que se hayan producido hasta el 16 de septiembre de 2022, pero ninguna más por hechos ocurridos después de esa fecha.

Puede considerarse una verdadera tragedia que Rusia rompiera o fuera expulsada de sus obligaciones en materia de derechos humanos, pues ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dejó demasiados pendientes que difícilmente cumplirá estando fuera de éste: desde su ingreso en 1996 y hasta 2022, fue demandada por todos y cada uno de los artículos del *Convenio Europeo de Derechos Humanos*; sólo no lo fue por el derecho a casarse.⁵³ De este resultado, en tan sólo un cuarto de siglo de permanencia en el Tribunal, acumuló 3,500 sentencias, sólo por detrás de Turquía, pero muy por arriba de muchos países que pertenecen al Tribunal desde su instalación en 1950.

Asimismo, para 2022, de 74,650 demandas que tenía el Tribunal, 16,750 (22.4%) eran en su contra, ocupando el segundo lugar como país más demandado, apenas superado de cerca también por Turquía. Ese mismo año fue el país más juzgado con 384 sentencias, seguido de lejos por el segundo lugar: Ucrania, con 144, menos de la mitad.

Al corte del 31 de agosto de 2023 –recordemos que los casos pendientes contra Rusia al momento de su salida continúan atendiéndose–, aún restan 15,350 demandas por resolver (19.7% del total que tiene el Tribunal).

Con estos números, que se mantuvieron a lo largo de los años, podemos ver que la experiencia de Rusia en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos fue de lo peor, situación de la que desafortunadamente Moscú abusó en diferentes ocasiones, al condicionar su voto para la aprobación de importantes instrumentos de mejora del sistema europeo en materia de derechos humanos a “un mejor trato” por parte de los órganos de control, entre ellos el mismo Tribunal al momento de emitir sus sentencias en su contra.

Reflexiones finales

A lo largo de la historia de la humanidad los episodios de conflicto, autoritarismo y represión padecidos por las personas han dado un renovado impulso a la conformación de reivindicaciones sociales que hoy conocemos como derechos humanos, devenir que se plasmó en la consagración del “supremo

⁵³ Las estadísticas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos pueden consultarse en www.echr.coe.int/statistical-reports

recurso a la rebelión” que les asiste a las personas ante los abusos por parte de los gobiernos.

Por ello, los derechos humanos se han erigido como una tríada de parámetro de los países: primero como indicador de su grado de conflictividad o pacificación, de acuerdo con de su nivel de observancia y cumplimiento; segundo, como criterio de legitimación de los Estados como democráticos o no, y tercero como llave que les concede o cierra el acceso a ser parte de las actividades y acciones que lleva a cabo la comunidad internacional.

No obstante que los derechos humanos nacen de la necesidad de que los Estados pongan límites a sus tendencias autoritarias y represivas y, por el contrario, propicien espacios para el ejercicio de las libertades de las personas, por décadas se negaron a involucrarse en el desarrollo y consolidación del derecho internacional humanitario, que, a final de cuentas, vela por su protección en situaciones de conflictos armados.

En la diplomacia se esgrime a los derechos humanos de manera abusiva por parte de países y organizaciones para obtener otros resultados a veces no tan claros ni legítimos, mediante las políticas de condicionalidad y de exclusión, que terminan produciendo más perjuicios que beneficios en las relaciones internacionales.

Es necesario que los derechos humanos dejen de ser utilizados como moneda de cambio, ya sea por parte de unos países para conseguir recursos o ayuda económica, o por parte de otros para lograr que terceros realicen lo que de otra manera no harían.

La política de condicionalidad, si acaso favorece, es la positiva, aquella que realmente contribuya a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos, como una verdadera, auténtica y comprometida política de Estado y no como obligación.

La política de exclusión o aislamiento en materia de derechos humanos, pero también la condicionalidad política negativa, presentan desventajas como el hecho de que al aplicarse se cierran canales de comunicación entre los países u organizaciones involucradas, complicando más las situaciones, lejos de solucionarlas, pues si algo exige la diplomacia como condición *sine qua non* para lograr acuerdos es el diálogo.

Con la suspensión o expulsión de países de las organizaciones de derechos humanos se pierde la oportunidad de seguir revisándolos y de que rindan cuentas. Con su permanencia, la comunidad internacional puede conocer y revisar su situación de los derechos humanos y las personas cuentan con

instituciones y recursos a los cuales pueden acceder para evidenciar y denunciar violaciones de derechos humanos que padezcan, así como recibir atención.

Al formar parte de las instituciones de protección de los derechos humanos se permite ejercer cierto control, por poco o limitado que sea, sobre las actuaciones de los países suspendidos o expulsados, que de otra manera se pierde. Mediante los organismos de derechos humanos se da voz a personas o grupos de personas que sufren graves violaciones de sus derechos humanos, apagándola una vez que se rompen los lazos entre éstas y los países suspendidos o expulsados.

La suspensión o expulsión de los países les otorga una carta abierta al incumplimiento de sus compromisos y responsabilidades en materia de derechos humanos. Se cierran las oportunidades a las víctimas para conseguir la reparación del daño por violaciones a derechos humanos padecidas.

Las violaciones a derechos humanos que ocurran con posterioridad a la denuncia o expulsión de un país no pueden ser conocidas por los mecanismos de control, en detrimento de la protección de los derechos de las personas no sólo nacionales, sino de toda aquella que argumente violación a sus derechos humanos por parte de dicho país.

Con la suspensión/expulsión de países como Rusia de los organismos de derechos humanos, todos pierden, nadie gana. La situación se vuelve una verdadera tragedia para las víctimas, dada la creciente degradación del Estado de Derecho, cuando más protección necesitan como en la situación actual; por su parte, los organismos pierden la oportunidad de consolidarse como plataforma diplomática de acercamiento político entre las partes.

De la diplomacia, incluso por antonomasia, se espera lo correcto, lo pulcro, lo bueno, en fin, todo lo positivo que se pueda dar; sin embargo, los derechos humanos se debaten entre el actuar de los gobiernos acusados de violentarlos y las acciones de respuesta de los países que exigen su respeto.

Referencias

African Union, “Comunicado de prensa del Presidente de la Comisión de la Unión Africana sobre la situación en Gabón”, 30 de agosto de 2023, en <https://au.int/en/pressreleases/20230830/press-release-situation-gabon> (consulta: 3 de septiembre de 2023).

- , “Sommet Extraordinaire de la CEDEAO sur la situation politique u #Niger á Abuja”, en <https://au.int/speeches/7>, 30 de julio de 2023 (consulta: 3 de septiembre de 2023).
- Albert Gómez, Ma. José, *La vertiente educativa y social de los derechos humanos*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2014.
- Álvarez Ledesma, Mario I., *Acerca del concepto derechos humanos*, México, McGraw-Hill, Serie Jurídica, 2003.
- Amnistía Internacional, *Informe 2022/23. Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo*, Londres, Amnesty International Ltd, 2023.
- Asamblea Parlamentaria, Consejo de Europa, “Consecuencias de la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania”, en <https://pace.coe.int/en/files/29885/html> (consulta: 28 de agosto de 2023).
- Barceló, María Juliá, “La proyección de la identidad europea: política comercial común y condicionalidad en materia de derechos humanos”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2019, pp. 287-309.
- Calderón Salazar, Jorge A., “Derechos humanos y Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea”, *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.
- Comité de Ministros. Consejo de Europa, “Resolución CM/Res(2022)1 sobre las consecuencias jurídicas y financieras de la suspensión de la Federación de Rusia de sus derechos de representación en el Consejo de Europa”, en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5b15f (consulta: 28 de agosto de 2023).
- European Court of Human Rights, “Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights”, en www.echr.coe.int/documents/d/echr/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG (consulta: 28 de agosto de 2023).
- Jara Roncati, Eduardo, “La función diplomática”, Documento de trabajo núm. 5, Santiago, PNUD-CEPAL, 1989.
- Kolb, Robert, “Relaciones entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos: reseña histórica de la Declaración Universal de Derechos Humanos

(1948) y de los Convenios de Ginebra (1949)”, *RICR*, año XXIII, núm. 147, septiembre de 1998, pp. 444-448.

Naciones Unidas, Derechos Humanos, “¿Qué son los derechos humanos?”, Oficina del Alto Comisionado, México, en <https://hchr.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos/> (consulta: 25 de agosto de 2023).

ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Preámbulo, párrafo 3, 10 de diciembre de 1948, en www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights (consulta: 25 de agosto de 2023). Negritas añadidas.

Surasky, Javier, *El derecho al desarrollo, la cooperación internacional y la condicionalidad de la AOD. Un trabajo sobre caminos inconclusos...*, Serie: Estudios e Investigación núm. 28, La Plata, Ediciones IRI, 2005.

The World Bank, “Indicadores de gobernanza mundial”, en www.govindicators.org (consulta: 7 de septiembre de 2023).

El reto de la diplomacia académica en un mundo conflictivo

*Sergio L. de Ávila Ruiz*¹

Introducción

En el ámbito de las relaciones internacionales se da un fenómeno particular en el presente siglo, a saber: la emergencia de nuevos actores con una actuación cada vez más independiente; la reducción de la acción estatal en diversos campos y el deseo de acrecentar el poder suave de las naciones mediante el uso de nuevas modalidades de cooperación internacional.

En este campo las instituciones de educación superior (IES) surgen como actores privilegiados, pues no sólo cuentan con una personalidad moralmente sólida, sino también con la capacidad de actuar en diversos campos como el científico, el artístico y el social, a más del estrictamente académico.

La capacidad de las instituciones académicas para desarrollar actividades de cooperación y crear redes de colaboración entre diversas instituciones homólogas de diversos países son ya parte de la estrategia de promoción de los intereses nacionales, que permite su inclusión en una estrategia más amplia para la solución de conflictos como los surgidos en diversas regiones. Por esto, es necesario cambiar la visión de la IES, incorporarlas a la estrategia de promoción del poder suave nacional y de los intereses académicos, políticos y económicos, así como usarlas para la promoción de un mayor entendimiento entre las naciones a fin de encontrar soluciones a los conflictos existentes o evitarlos.

Un nuevo enfoque sobre la inclusión estratégica de las IES conlleva el fortalecimiento de los procesos de internacionalización académica, impulsados

¹ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

por la situación de pandemia que recién atravesó el mundo, así como por el desarrollo de nuevas tecnologías de la comunicación que se aplican a los procesos educativos, que incluye el uso de las inteligencias artificiales y la realidad virtual y aumentada que transforma profundamente las formas de enseñanza-aprendizaje.

Los organismos internacionales han promovido el uso de las tecnologías aplicadas a la educación y la diversificación de los sistemas educativos, sin embargo, las asimetrías en la capacidad tecnológica de cada nación han sido un obstáculo. Se ha tratado de cerrar la brecha sin lograrlo del todo, lo que constituye una nueva desigualdad surgida en un mundo tecnológico. Aun así, las universidades, con el marco legal adecuado, pueden ser actores internacionales, promotores de la paz y la cooperación, así como de posicionar la imagen del país de manera más ventajosa y lograr que se comprendan sus intenciones al momento de realizar acciones políticas y/o sociales.

Si una nación promueve sus intereses a partir de vender su imagen en el mundo, como lo hace Estados Unidos con sus producciones cinematográficas, quizá al intentar posicionar sus intereses comerciales o políticos pueda hacerlo de manera más eficiente, pues sus contrapartes creen que lo conocen, inconscientemente no lo verán como necesariamente agresivo o egoísta. Claro que ideológicamente la lucha por promover ciertos valores o intereses es más compleja y por ello las IES son tan necesarias en las estrategias diplomáticas. Así que el primer paso para crear una estrategia de política exterior será aprovechar las tendencias de la internacionalización, tema que se abordará en seguida.

La internacionalización académica de las instituciones de educación superior

La internacionalización de las universidades se constituye cada vez más en una parte importante de su proyecto de desarrollo. Por esto, el proceso depende de las características y necesidades de cada sociedad, así como de cada una de las IES involucradas, que establece los matices con los que se llevará a cabo. Este proceso puede ser visto como una respuesta, por parte de las instituciones educativas, a los procesos de globalización y al desarrollo tecnológico que ha permitido la interconexión de varios procesos sociales, políticos, económicos y culturales; sin embargo, las universidades han realizado estas

actividades desde hace décadas o siglos, por lo que no podemos decir que es un fenómeno nuevo.²

Los beneficios de la internacionalización son variados, desde la proyección y promoción de las instituciones hasta la creación de redes de investigadores y futuros profesionales, que al compartir una cultura abren los puentes a la mutua comprensión, facilitan procesos económicos, políticos y sociales. Se puede mejorar la planta académica y la calidad de la investigación, así como ampliar la cobertura de los servicios académicos. Por tanto, estos procesos deben ser apoyados tanto por los actores como por las instituciones y los gobiernos involucrados. Estas actividades no pueden limitarse sólo al mero intercambio académico.

La internacionalización de cada institución dependerá de su propia historia, normatividad y objetivos de desarrollo, así como de factores externos como las políticas nacionales en educación superior, el incremento de la competencia entre las universidades y la pertenencia del país sede a esquemas de integración o regionalización, como en el caso de la configuración del Espacio Europeo de Educación Superior o el Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá.³

La globalización comienza con el desarrollo de tecnologías de la comunicación, así como con la socialización de la internet y el uso masivo de estas herramientas en campos tan diversos como el militar, el comercial, el financiero y el educativo, por no hablar de la construcción de plataformas para los e-gobierno que hacen más fáciles los procesos de interacción entre los ciudadanos y los gobernantes.

² “El resultado de la globalización incluye la integración de la investigación, el uso del inglés como lengua franca para las comunicaciones científicas, el crecimiento internacional del mercado de trabajo para educadores y científicos, el crecimiento de las firmas de comunicación y las publicaciones multinacionales y tecnológicas, y el uso de tecnologías de la información (TI). Las TI facilitan las comunicaciones; permiten el eficiente archivo, selección y diseminación del conocimiento, así como permiten a los proveedores ofrecer programas académicos a través de la educación en línea.” Philip G. Altbach y Jane Knight, J., “Visión panorámica de la internacionalización en la educación superior: motivaciones y realidades”, *Perfiles Educativos*, vol. 28, núm. 112, 2006, pp. 13-39, en <https://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v28n112/n112a2.pdf>

³ Jesús Sebastián, “La internacionalización de las universidades como estrategia para el desarrollo institucional”, *Innovación Educativa*, vol. 5, núm. 26, mayo-junio de 2005.

Ya hace más de 30 años, cuando el concepto de *globalización* se popularizó, se preveía un desarrollo en las comunicaciones mundiales que harían al mundo más pequeño, lo que impactaría de manera especial al sector educativo, pues permitiría la interacción entre instituciones y académicos de todo el mundo. La promesa de un mundo interconectado se cumplió, no así el de uno más cooperativo para el desarrollo equilibrado de las regiones en las que socioeconómicamente se había dividido el planeta.

La internacionalización de las instituciones educativas no es un proceso de la modernidad ni del tiempo actual, de hecho, con el mismo nacimiento de las universidades el intercambio de académicos y de estudiantes fue común; así, en el Medioevo existió un constante flujo de personas entre diversos países con el consecuente intercambio de ideas y difusión de conocimientos. El latín unía a los académicos europeos como hoy el inglés a los de todo el mundo; la inexistencia de fronteras cerradas y el patrocinio de los gobernantes y grandes comerciantes permitía este proceso.

En la actualidad, el intercambio y flujo de ideas, así como la coordinación de grupos de trabajo cooperativos en el ámbito académico y científico es posible gracias a que los viajes intercontinentales son cada vez más eficientes, así como las comunicaciones y transmisiones de voz e imagen, por tanto, el intercambio de documentos es más fácil y eficiente, aunque aún no perfecto.

El financiamiento surge de programas gubernamentales y privados a partir de las mismas IES y de otras instituciones que apoyan la investigación en diversos campos y niveles. La iniciativa parte de diversos frentes y aunque el inglés sea la lengua más común, la creación de redes de cooperación académica no se limitan a dicha lengua.

Las actividades de internacionalización académica no tienen, por lo general, ánimos de lucro, pero generan recursos que favorecen a los sistemas educativos más desarrollados. Estos nuevos procesos de internacionalización desatan distintas dinámicas de acuerdo con el contexto donde se desarrollan.⁴

⁴ “En algunos casos, la internacionalización está impulsando reformas en los sistemas nacionales de educación terciaria o propiciando cambios en sus marcos regulatorios para hacer frente a los cambiantes escenarios, como la emergencia de nuevos proveedores de servicios educativos, mayor presencia de las universidades corporativas, educación transnacional, conglomerados privados, consorcios internacionales, franquicias de grados o programas académicos, etc.” Rosalba Genoveva Ramírez García y José Raúl Rodríguez

La diferencia entre las capacidades de cada IES, así como los intereses que defiendan o a los que sirvan, son factores que determinan la inclusión preponderante o no de actividades de cooperación internacional. Como apuntó Rosalba Ramírez, los nuevos proveedores de servicios educativos, que entran en competencia con los tradicionales, presionan para ofrecer programas más atractivos a los clientes, como la posibilidad de movilidad internacional o que los estudios realizados tengan un valor transnacional.

Asimismo, el nuevo entorno fomenta el diseño de actividades de cooperación transfronteriza para el logro de objetivos comunes, al igual que estas mismas instituciones compiten por atraer estudiantes y académicos de diversos países. El perfil y trabajo del docente, así como la trayectoria escolar de los estudiantes, se abren a la posibilidad de la movilidad internacional, enriqueciendo con experiencias de encuentro multicultural sus procesos formativos. Esto no es un fin en sí mismo, debe ser sólo una parte de una estrategia de desarrollo de cada una de las instituciones y países, ya que en el diseño de los objetivos de cada institución se hace necesario incluir una dimensión internacional, si desea permanecer viable en el contexto mundial.

La internacionalización es un fenómeno masivo, con cambios vertiginosos a los cuales no siempre las IES son capaces de adaptarse de manera inmediata, mas hay que tener en cuenta que es trascendente al establecer alianzas entre las universidades, que comprometerán esfuerzos por varios años; pero también es inevitable, porque ocurre tanto si se quiere o no.⁵

Es pues un fenómeno complejo, que puede significar una de las mayores fuerzas de las universidades al poner a sus académicos, estudiantes e investigaciones en el mundo, así como puede ser una evaluación certera de su calidad al enfrentarse o competir con pares de todo el orbe. Pero para que sea realmente efectiva debemos comprender que en las últimas décadas se han desarrollado entornos educativos diferentes.

Jiménez (coords.), *Internacionalización académica y científica: políticas, itinerarios, saberes e instrumentos*, México, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN, 2018 pp. 11-12.

⁵ Cfr. Federico Fernández Christlieb y Alejandro Velázquez Montes (coords.), *La internacionalización de la universidad pública: retos y tendencias. Una visión desde la UNAM*, México, UNAM, 2020, pp. 17-19.

Los nuevos entornos educativos

En el contexto europeo se habla de entornos virtuales del aprendizaje como espacios que contemplan funciones pedagógicas, desarrollo de materiales y estrategias de enseñanza y aprendizaje, con el uso de tecnologías apropiadas y una organización social. Esto implica el desarrollo de una nueva forma de aprendizaje que debe desarrollar sus propias estrategias; más aún, el empleo de *software* específicamente creado para su aplicación en ambientes educativos parece favorecer el proceso de aprendizaje, pues estos entornos suelen ser más adaptables a las necesidades de los usuarios y a sus características personales.⁶

Si bien el uso de tecnologías no garantiza que el proceso sea más eficiente, sí nos permite hablar de una nueva pedagogía informática, la cual favorece la adquisición de nuevas competencias por parte de los actores involucrados, tanto estudiantes como profesores; de hecho, es un reto para las instituciones involucradas, que deberán ajustar varios aspectos de la vida académica tradicional a los nuevos ambientes. Al afectar las labores académicas diarias, la puesta en práctica de entornos virtuales del aprendizaje permite conceptualizar las actividades de internacionalización desde otro punto de vista: ahora se pueden ofrecer servicios académicos de una manera diversa, así como difundir el conocimiento generado por nuevos canales.

Muchas de las actividades de extensión pueden ser grabadas y/o transmitidas por internet. Asimismo, por medio de la promoción de actividades académicas y su difusión se puede conocer a especialistas de diversas instituciones y países, sin la mediación formal institucional, acercando a los actores para desarrollar proyectos conjuntos. Los estudiantes pueden localizar centros educativos e investigadores que tengan intereses comunes con el trabajo de investigación que desarrollan; de igual manera, podrán adquirir una mejor

⁶ “La posibilidad de cada vez mayor acceso a la tecnología desde cualquier lugar y en cualquier momento permite que una parte cada vez mayor de la experiencia cotidiana de las personas discurra en estos espacios virtuales. Simultáneamente, y en una dirección hasta cierto punto complementaria, las tecnologías digitales se van insertando de manera cada vez más ubicua (Weiser, 1991) en el entorno cotidiano de las personas, en los objetos que forman dicho entorno y en las actividades que las personas realizan. Ello abre enormes —y aún poco exploradas— posibilidades de interacción entre las personas y el mundo. Comporta también modificaciones profundas en la percepción y la manera de relacionarse con dicho entorno”. Begoña Gros Salvat y Cristóbal Suárez Guerrero (eds.), *Pedagogía red. Una educación para tiempos de internet*, Barcelona, Ediciones Octaedro, 2017, p. 180.

noción del país y la cultura en la que buscan insertarse de manera temporal, lo que facilita el intercambio académico.

El reto sigue siendo convertir las redes sociales en comunidades de aprendizaje, así como acercar a los creadores de conocimiento con los receptores de una manera efectiva y atractiva, de acuerdo con las nuevas formas de comunicación. El desarrollo de nuevos entornos genera también diferentes estilos de aprendizaje; el uso de internet tiene efectos en los procesos cognitivos, en la forma como leemos y comprendemos la información recibida.⁷

La generación de nuevos ambientes debe dar como resultado una pedagogía informática, abocada a comprender los nuevos procesos cognitivos por los cuales la persona aprende y se interesa por aprender. Esto nos plantea desarrollar nuevas teorías y revisar las existentes, rediseñar los contenidos de los aprendizajes y construir nuevas aulas.

El alumno, incluso el del sistema tradicional, ya no se relaciona con el proceso formativo de la misma manera, ahora está fuertemente mediado por las tecnologías. El docente del sistema tradicional debe comprender que las herramientas a usar dentro del aula dependen cada vez más del uso del internet, que no puede prohibirles a sus alumnos el uso de teléfonos inteligentes, sino que debe incorporarlos a sus estrategias didácticas.

La institución responsable deberá dotar a los salones tradicionales con equipos tecnológicos costosos, capacitando a los docentes y alumnos para su uso con el fin de aprovecharlos al máximo, pues su obsolescencia es cada vez más rápida. Sin embargo, debemos considerar que las tecnologías no son en sí mismas una innovación. Ni darle computadoras portátiles o tabletas a los alumnos ni el uso de vehículos tecnológicos garantiza una mejor educación ni una mayor calidad en la misma.

En los entornos emergentes la construcción de un aula virtual requiere una preparación y diseño previo mucho más demandante: el docente como especialista en el tema abordado ya no es el único referente. A más de quien diseña los contenidos de las unidades temáticas, el especialista que desarrolla los contenidos y un diseñador de las plataformas virtuales, se requiere de un pedagogo que ayude a diseñar las actividades de

⁷ Cfr. Zaira Navarrete Cazalez e Ileana Rojas Moreno, *Tecnologías de la información y la comunicación en educación superior. Políticas y usos didácticos*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras. Colección @Schola Pedagogía, 2018, p. 212.

enseñanza aprendizaje, así como que oriente al docente sobre las mejores formas de evaluación.

El trabajo en el aula es diverso también, pues en los ambientes virtuales quien construye los contenidos, bibliografía, actividades y materiales no es necesariamente quien instruirá al alumno, aplicará las actividades y evaluará si se lograron los objetivos planteados. Esto flexibiliza con mucho la labor del docente y el perfil de éste deberá cambiar necesariamente si quiere seguir siendo competitivo en el mercado laboral.

Beneficios de la internacionalización para las instituciones de educación superior

Los beneficios de construir nuevos ambientes educativos e internacionalización por parte de las IES son variados y mucho dependen del contexto en el que se desenvuelvan. Hay regiones más favorecidas que otras, pero todo el sistema de educación superior se ve beneficiado cuando se desarrollan iniciativas de internacionalización adecuadas.

Cada institución establece sus propios matices y necesidades, pues las estrategias de internacionalización son parte de una planeación más amplia: involucran toda la vida académica y contribuyen a mejorar la calidad de los servicios ofrecidos. Entre las ventajas se encuentran: *a)* la apertura de la cultura institucional; *b)* el mejoramiento de la calidad de la oferta docente y de investigación; *c)* la ampliación de la cobertura, y *d)* la articulación institucional.

Las IES se abren a la cooperación con otras instituciones similares, así como a la posibilidad de aprovechar las experiencias en investigación y docencia de otras regiones para confrontar sus propias estrategias y proyectos institucionales. El intercambio de ideas y la cooperación sensibiliza a los tomadores de decisiones a las tendencias imperantes sobre docencia, administración e investigación en un momento dado. Esto permite que la identidad de las instituciones educativas se vea influenciada, abriéndose a procesos internacionales, sin que por ello se afecte la esencia de cada una.

El libre flujo de las ideas y las tendencias teóricas, metodológicas y temáticas, favorecido por el encuentro entre académicos y alumnos, tiene como efecto el mejoramiento del personal docente y de los investigadores. Al confrontar ideas y métodos con colegas de distintas instituciones se da

un proceso de evaluación informal; cada una de las personas involucradas compara los procesos y métodos utilizados en sus labores de investigación y docencia, y confronta sus ideas y resultados sometiéndolos al escrutinio imparcial e informal de los docentes-investigadores con los que se encuentra.

Otro elemento en este mismo sentido es el que gracias a la internacionalización académica existe la posibilidad de reclutar docentes y atraer investigadores de alta calidad de otras regiones, lo que crea un mercado laboral altamente especializado y competitivo que beneficia a las IES con mayor capacidad de atracción. A la par, los docentes de cada institución involucrada encuentran estímulos para su desarrollo académico por la competencia creada, lo que eleva los procesos de formación docente.

Las IES pueden ampliar su cobertura y ofrecer servicios académicos a estudiantes en otras latitudes; dicha internacionalización ayuda a mejorar la calidad y diversificación de los productos ofrecidos. Ahora bien, en este sentido, las universidades se ven en la necesidad de acreditar los estudios ofrecidos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, lo que obliga a elevar el nivel de las agencias y organizaciones que evalúan. Todo esto fomenta la articulación del sistema de educación superior a escala nacional e internacional, y permite la cooperación y la creación de redes de fortalecimiento institucional.

Otro de los beneficios de la internacionalización académica es la experiencia de encuentro cultural que tienen los alumnos e investigadores en los países que los reciben. Esta inmersión en un país y cultura diferente proporciona una experiencia única a todos los involucrados, les brinda un aprendizaje e información del país de recepción que contribuirá a una mayor y mejor comprensión de éste, y crea puentes entre el país emisor y el receptor.⁸

⁸ “Para algunos la internacionalización significa actividades como la movilidad académica para estudiantes y profesores; vínculos internacionales, asociaciones y proyectos; y nuevos programas académicos e iniciativas de investigación [de carácter] internacionales. Para otros significa llevar la educación a otros países a través de nuevos tipos de arreglos, como sucursales o franquicias, y el uso de una variedad de servicios presenciales y técnicas de [educación a] distancia. Para muchos significa la inclusión de una dimensión intercultural o global en el currículo y la enseñanza/proceso de aprendizaje. Otros ven proyectos de desarrollo internacional y el creciente énfasis en el comercio en la educación superior como internacionalización”, Hans de Wit *et al.*, *Higher Education in Latin America. The International Dimension*, Washington, The World Bank, 2005, p. 2.

Esta experiencia única se vio afectada por la reciente pandemia con el aislamiento social consecuente. Ello rompió procesos de aprendizaje, investigación e intercambio cultural que se venían desarrollando, las opciones que se adoptaron no fueron suficientes para satisfacer las diversas necesidades que surgieron; muchos estudiantes tuvieron que regresar a sus países, pues la idea de quedarse encerrados sin poder hacer una vida normal a costos muy altos, económicos y emocionales dejó de ser atractiva.

Sin embargo, los procesos de internacionalización siguieron su curso pasada la pandemia y ahora resurgen con fuerza apoyados en el uso de las TIC aplicadas a la educación. Paralelo al desarrollo de este proceso se cuenta ahora con el concurso de una diplomacia académica, y gracias a ella se puede dar dicha internacionalización.

La diplomacia académica

La emergencia sanitaria obligó a las naciones a colaborar para buscar soluciones tanto para paliar la situación como para desarrollar una vacuna contra el virus; en este propósito se debieron conjuntar los esfuerzos de instituciones de investigación de diverso nivel, tanto laboratorios privados como públicos alojados como parte de las principales universidades; sin embargo, parece que eso resultó ineficiente, pues los objetivos no se concretaron y, al final, la vacuna y los paliativos surgieron de manera casi individual por parte de algunos laboratorios privados que lucraron con la situación.

Lo anterior planteó un serio problema diplomático, pues cada nación negoció sus propias estrategias y se marcaron aún más las disparidades políticas y económicas. Si se hubieran desarrollado estrategias conjuntas entre quienes diseñan la política exterior del país con una bien aceiteada red de colaboración académica, quizá se hubiera logrado conjuntar el potencial de varios actores, obteniendo mejores resultados, sobre todo para los países del sur, pues son éstos los que más necesitan de este tipo de acciones para alcanzar objetivos que aisladamente serían difíciles o imposibles.

La diplomacia académica puede ser comprendida como una técnica mediante la cual el conocimiento científico y tecnológico supere las barreras o límites nacionales e institucionales para poner en práctica el potencial de las instituciones involucradas y abordar directamente las causas del subdesarrollo

y la inseguridad,⁹ con lo cual se contribuye al desarrollo de los países y se busca dar solución a las disparidades de desarrollo científico-tecnológico entre las naciones.

Para que ésta sea realmente eficaz se requiere de una estructura, de diversos actores que intervengan en su definición y contar con una comunicación ágil y un respeto a los niveles de gobierno y autoridad. En el diseño de estrategias adecuadas intervendrán tanto los gobiernos nacionales como las instituciones educativas; dentro de ambas esferas interactuarán diversas agencias gubernamentales y departamentos académicos, lo que implica una compleja red de tomadores de decisiones. Si sólo se limitara al ámbito de la cooperación académica, entonces las redes creadas por las principales IES del país, aunadas a la o las agencias dedicadas a la coordinación de los esfuerzos de desarrollo científico-tecnológico, serían suficientes.

En el caso de México, el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología (Conahcyt) sería uno de los promotores gubernamentales de la internacionalización de las instituciones educativas, siendo deber de cada IES encontrar instituciones homólogas para establecer redes de cooperación. Pero si se pretende, por ejemplo, desarrollar una nueva vacuna para atender una enfermedad tropical que afecta parte del territorio nacional y pone en riesgo los intereses nacionales, entonces desde el Ejecutivo (secretarías de Salud, Educación, Relaciones Internacionales y otras) se deberá establecer una estrategia y asignar presupuesto necesario para llevar a cabo los esfuerzos por establecer programas de cooperación con objetivos específicos. Además se debe buscar a nivel de gobierno, países con la misma necesidad, y a nivel de las instituciones educativas, aquellas capaces de desarrollar la investigación necesaria para el desarrollo de dicha vacuna y con laboratorios que puedan fabricarla.

La operacionalización de una diplomacia académica: presupuesto y normatividad

Con el fin de que la diplomacia académica sea operativa, es necesario contar con el marco legal necesario y con los recursos suficientes. Comencemos por analizar el aspecto económico, pues muchas de las instituciones involucradas

⁹ Daryl Copeland D., “Science diplomacy”, en Constantinou, C., Kerr, P. y Sharp, P. (eds.), *The JusSAGE Handbook of Diplomacy*, Londres, SAGE Publications Ltd., 2016, pp. 628-641.

se detendrán ante la perspectiva de tener que invertir una cantidad considerable que quizá comprometa su presupuesto general, lo cual no debe ser así; de hecho, pueden desarrollarse estrategias y acciones diplomáticas con los recursos ya asignados para algunas áreas.

El primer paso es determinar cuáles objetivos del Plan Nacional de Desarrollo o de los programas de desarrollo estatales o regionales se encuentran vinculados con una posible colaboración con las IES, por medio de los puentes de colaboración y diálogo que con el gobierno haya, especialmente con la Secretaría de Relaciones Internacionales.

Establecidos los intereses nacionales y regionales, se pasa a determinar las necesidades locales e institucionales, con el fin de establecer objetivos particulares y acciones para el logro de cada uno. Esto requerirá voluntad de las partes y no un presupuesto extraordinario para su realización, pues entendemos que muchas de las acciones son parte integral de las actividades ya programadas por los involucrados y los recursos requeridos pueden tomarse de los ya asignados a la extensión, a la investigación y a la inversión en tecnologías, así como en aquellos designados para las áreas de vinculación, promoción y administración de las instituciones.

Por otro lado, los gobiernos deben desarrollar estrategias para apoyar las acciones de vinculación e internacionalización de sus IES, promover un marco normativo que facilite la cooperación académica internacional y la coordinación entre los involucrados. En este sentido, las mismas IES deben proponer una reforma normativa que permita la creación de un nuevo perfil docente y de investigador que permita la contratación, así sea temporal, de recursos humanos ubicados en países distintos a los contratantes.

En una primera etapa este esfuerzo es más de mover voluntades, para más adelante designar recursos humanos y materiales al desarrollo de programas relacionados con la promoción de los objetivos planteados. La coordinación efectiva y la evaluación frecuente de los resultados obtenidos permitirá hacer eficientes las acciones realizadas sin requerir aumentar los recursos financieros destinados a estas acciones.

Así, las necesidades u objetivos en política exterior de un determinado país podrán aprovechar los procesos de internacionalización académica llevados a cabo por las universidades de su país, al promover leyes y normas adecuadas para facilitar las actividades de internacionalización académica y considerar a las instituciones de educación superior como actores útiles en el escenario

internacional, para enseguida aprovechar el poder suave emanado de ellas y utilizar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

La diplomacia académica, el caso europeo

Por parte de las IES, sobre todo las públicas, deberán estar dispuestas a la cooperación interinstitucional. En primer lugar, en el ámbito nacional, abrir los posgrados a la participación de instituciones educativas de otras entidades estatales, así como a los agentes privados que desarrollan investigaciones relacionadas. Esto crearía un sistema de programas de posgrado con alumnos y profesores nacionales, a los cuales se añadirían los internacionales, en concordancia con posgrados similares. En segundo lugar, se establecerían convenios de cooperación que permitirían el tránsito de alumnos, investigadores y docentes entre las instituciones y las naciones.

Estas actividades podrían ser muy costosas para todos los involucrados, pero gracias a las tecnologías aplicadas a la educación y a la investigación podrían desarrollarse estrategias de internacionalización en casa, donde sin moverse de sus instituciones y países entran en contacto con sus homólogos en otras latitudes.

La internacionalización en casa tiene importantes ventajas,¹⁰ no sólo las económicas, pues permite la consolidación de redes y comunidades académicas para la producción de conocimientos necesarios para el desarrollo científico-tecnológico y la solución de problemas nacionales y regionales; facilita la inclusión de un mayor número de actores fortaleciendo la calidad y la competencia entre instituciones similares, donde tanto el país como los individuos involucrados se ven beneficiados por el desarrollo de competencias y habilidades internacionales e interculturales; fomenta el desarrollo de habilidades comunicativas al obligar al dominio de diversas lenguas; así como auxilia a la mayor comprensión entre las partes.

Las actividades de internacionalización, como hemos visto, están íntimamente relacionadas con el desarrollo de actividades diplomáticas en el ámbito académico. Tenemos varios ejemplos de dichas actividades, la mejor de

¹⁰ Cfr. Javier Iván Guerrero Escobar (comp.), *Internacionalización del currículo y experiencias pedagógicas. Pertinencia y aprendizaje global en educación superior*, Bogotá. Corporación Universitaria Un Minuto de Dios, p. 72.

todas, la creación del Espacio Europeo de Educación Superior, como ahondaremos a continuación.

En los procesos de internacionalización académica destaca el esfuerzo europeo por crear un espacio común de educación superior, que articula varios aspectos de los sistemas nacionales para hacerlos compatibles, estimula el intercambio de alumnos y docentes entre distintos países y crea fuertes redes de colaboración. Esto ha permitido el desarrollo de investigaciones conjuntas, creación de grupos de investigación y un uso eficiente de los recursos disponibles; todo lo cual les permite competir de mejor manera en el ámbito mundial.

En un ambiente de aislamiento social destaco que las actividades de internacionalización europeas son predominantemente orientadas a la movilidad, por lo que debe darse un cambio a la internacionalización del currículo, sin descuidar la movilidad cuando se pueda volver a realizar de manera irrestricta. Esto implica grandes esfuerzos y se requiere incorporar estas aproximaciones en estrategias más eficaces, en las cuales la internacionalización del currículo y de los aprendizajes son preponderantes, como medio para mejorar la calidad de la educación y la investigación y de recibir más atención.¹¹

Las actividades de internacionalización en Europa tienen raíces históricas muy profundas, de hecho, el construir un espacio de intercambio académico europeo no sería sino reconstruir el ambiente medieval donde los sabios o estudiosos podían viajar de una nación a otra, favorecidos por invitaciones de los gobernantes para que las universidades recién fundadas en sus dominios alcanzaran una mayor reputación, situación que vuelve a resurgir con fuerza en la actualidad.

Según datos de Eurostat,¹² en los 28 países de la Unión Europea, incluido aún el Reino Unido, entraron en la zona en 2019, por distintos programas, un total de 1,745,658 estudiantes; sin contar al Reino Unido fueron un total de 1,256,639 estudiantes. Los países que recibieron un mayor número fueron el Reino Unido (489,019) y Alemania (333,133). Aún no hay datos sobre la situación en 2020 como para poder evaluar el efecto de la pandemia en los números del intercambio de estudiantes.

¹¹ Hans de Wit *et al.*, *Higher Education in Latin America...*, *op. cit.*, p. 29.

¹² European Commission, *Mobile students from abroad enrolled by education level, sex, and field of education*, Eurostat, 2021, en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/educ_uoe_mobs01/default/table?lang=en

Según el Barómetro de la Asociación Europea para la Internacionalización Educativa (EAIE, por sus siglas en inglés), las IES del Espacio Europeo sostienen que los principales objetivos de la internacionalización deben ser: 1) preparar a los estudiantes para un mundo global; 2) mejorar la calidad de la educación; 3) aumentar la reputación y competitividad institucional; 4) mejorar la calidad de la investigación, y 5) beneficios económicos, en orden de prelación.¹³

La estrategia más fuerte es la creación del Plan de Acción de la Comunidad Europea para la Movilidad de Estudiantes Universitarios (ERASMUS, por sus siglas en inglés), que refuerza el proceso de Bolonia creando un espacio de entendimiento común entre los países participantes y las directrices para la internacionalización de las IES. Este programa movilizó alrededor de 940,000 estudiantes y 75,106 académicos en al menos 111,000 organizaciones participantes.¹⁴

La tendencia que ya se apuntaba antes de la pandemia y que se fortalecerá sin duda después de ella es la de darle mayor consistencia a la internacionalización del currículo, lo que significa una tonificación de la interconexión regional y el más eficiente intercambio de avances científico-tecnológicos, modelo que podría ser reproducido, con sus especificidades, en otras regiones, como en los espacios latinoamericanos, caso que veremos a continuación.

La situación en América Latina y el Caribe

Uno de los principales obstáculos para la verdadera y eficiente internacionalización en la región es el reconocimiento de los grados y títulos universitarios, pues los convenios firmados no incluyen una obligatoriedad jurídica; tampoco hubo una distinción entre el reconocimiento con fines académicos de aquél necesario para el ejercicio profesional, lo que impide el intercambio de personal altamente capacitado entre los países de la región; esto debilita la capacidad de desarrollo científico tecnológico.

Los intentos por homologar procesos y fortalecer la internacionalización académica en la región han dado, sin embargo, ciertos frutos; antes de

¹³ Anna-Malin Sandström *et al.*, *The EAIE Barometer: Internationalization in Europe*, 2a ed., Ámsterdam, The European Association for International Education (EAIE), 2019, p. 7.

¹⁴ European Commission, 2020.

la pandemia se incrementó el intercambio académico de 1.09% del total de estudiantes de educación superior a 1.14%, o en cifras, de 258,000 a 312,000 estudiantes.¹⁵

El incremento es modesto, pero tomando en cuenta la situación económica de la región ha constituido un esfuerzo significativo, aunque existen problemas relacionados, como la incapacidad de la región por atraer investigadores, académicos y estudiantes, así como la falta de formación lingüística desde etapas tempranas.

América Latina y el Caribe es uno de los destinos menos atractivos internacionalmente. De los 5 millones de estudiantes [que participaron en actividades de intercambio internacional] solo 176 mil, 3.5% del total, escogen como destino algún país de esta región. De éstos, 69% proviene de la región, un 12% adicional de Norteamérica y Europa Occidental, el resto, de otras regiones. El destino preferido para los estudiantes de América Latina y el Caribe no es la propia región, sino Norteamérica y Europa Occidental.

Con la pandemia muchas de las IES organizaron actividades a distancia como supletorias a las presenciales, haciendo el intercambio menos atractivo. Ahora bien, si consideramos la creación de redes de colaboración y el que alumnos no nacionales se inscriban en algún tipo de curso a distancia, entonces este tipo de cursos puede dinamizar y abrir nuevas oportunidades a un sector que quizá no pueda desplazarse de sus naciones, pero desea tener un currículo diversificado institucionalmente.

Para poder aprovechar las tecnologías de la comunicación en esta área, las IES deben construir plataformas administrativas efectivas, donde el alumnado pueda realizar todos los procesos de inscripción, reinscripción y egreso a distancia, así como efectuar las actividades de aprendizaje y evaluación, comunicarse con sus asesores y tener acceso a diversos servicios educativos; apoyar a su planta docente de asignatura o sin contrato definitivo para la participación en actividades de internacionalización y abrirle espacios para la publicación de su obra; además, poder participar en grupos de investigación interinstitucional.

En el ámbito estatal se debe mejorar la capacidad de conexión a la red, ampliar su cobertura y dar apoyos para el desarrollo y/u obtención de *hardware* y *software* específicamente aplicado a la educación. Por otro lado, se debe

¹⁵ IESALC-Unesco, *Higher Education Mobility in Latin America, and The Caribbean: Challenges and Opportunities for a Renewed Convention on the Recognition of Studies, Degrees and Diplomas*, Unesco, 2019.

fomentar el sistema de pagos al exterior e impulsar el aprendizaje de idiomas diferentes al materno. Los académicos, investigadores y docentes deben poder invertir en el equipo necesario. Que las actividades de enseñanza y aprendizaje, así como de colaboración internacional, permitan mejorar los espacios de competencia entre pares. Los alumnos deben prepararse a la competencia internacional haciendo énfasis en el conocimiento de idiomas y la búsqueda de certificaciones internacionales fuera de los posgrados.

Estas acciones y la consolidación de un sistema de homologación de estudios, títulos y diplomas para su reconocimiento en los países de la región, permitirán al sistema educativo superior contribuir a la solución de los problemas latinoamericanos y caribeños y desarrollar un sistema de intercambio científico y tecnológico que favorezca el aprovechamiento de las fortalezas de cada país.

Hay una preocupación por desarrollar políticas de fortalecimiento de las IES de manera desigual en cada país de la región, lo que dificulta algunos procesos, pues hay voces que se oponen a la superación de las fronteras en el ámbito académico al verlo como mercantilización de los procesos educativos.¹⁶ Específicamente en México, la necesidad de establecer una serie de reformas en las IES, que deben reflexionar sobre los procesos de enseñanza-aprendizaje, los modelos pedagógicos y el uso de tecnologías, así como enfrentar problemas como el financiamiento y la atención a las universidades en situación de crisis.

En suma —como se espera de un proceso de esta magnitud en los ámbitos mundial, regional, nacional y local— la pandemia del covid-19 ha afectado ampliamente a las instituciones, actores y procesos que tienen lugar en la educación superior. Como en otros espacios y actividades de la sociedad, se han producido afectaciones y cambios cuya duración y trascendencia son difíciles de prever.¹⁷

Los beneficios de la diplomacia académica y los retos para México

Las IES atraviesan por propuestas de transformación legislativa nacional y nuevos acuerdos de cooperación regional y mundial, así como por una inversión

¹⁶ Ana María Corti, Dolores Leonor Oliva y Silvia de la Cruz, “La internacionalización y el mercado universitario”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 44, núm. 174, 2015, pp. 47-60.

¹⁷ Imanol Ordorika, “Pandemia y educación superior”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 49, núm. 194, p. 7, en <http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/1120>

mayor en el rubro, con presupuestos estructurados y etiquetados para promover el intercambio interinstitucional. Con esto se articularía una necesaria red paradiplomática entre universidades, gobiernos e iniciativa privada, con miras a lograr un mayor potencial regional para el desarrollo, sobre todo el científico-tecnológico, pero no sólo, pues la labor conjunta de estos actores internacionales podrá lograr otros objetivos como los culturales y sociales, incluida la búsqueda de la paz en zonas de conflicto, ya que una de las tareas de la diplomacia gubernamental es buscar acuerdos y comprensión entre los actores, y la académica busca acercar culturas a partir del intercambio académico y el encuentro entre especialistas de alto nivel donde se confrontan las ideas y los resultados obtenidos por las investigaciones desarrolladas.

Para ilustrar esto, vemos cómo diversas universidades y universitarios en las ciudades de Jerusalén y Tel Aviv habían tenido encuentros culturales entre israelitas y palestinos con el fin de lograr un entendimiento entre ellos, lamentablemente no se lograron avances serios en la reconciliación de ambos pueblos como lo atestigua la situación actual en la zona. En otros lugares la cooperación internacional emanada de la diplomacia académica fue más exitosa, como en los proyectos desarrollados por estadounidenses y rusos durante la Guerra Fría sobre temas relacionados con la ocupación del Polo Norte, la investigación atmosférica y el manejo de desechos radioactivos.

La diplomacia académica tradicionalmente se ajustaba a la cooperación científica, pero ahora puede incluso expandirse, pues el intercambio cultural por medio de escuelas de extensión o campus internacionales ayuda a la mayor comprensión entre las sociedades y la promoción del punto de vista de las naciones participantes. Este ejercicio del poder suave como promoción cultural sólo es posible con el concurso de agencias gubernamentales, iniciativas individuales y las IES. Estos intercambios podrían mejorar, por ejemplo, la imagen de un país en una nación tradicionalmente hostil o ajena a su influencia.

En el caso de América Latina, México podría proponer iniciativas para el desarrollo científico-tecnológico en la región del Caribe o de América Central con la consecuente cooperación internacional a partir de la creación de redes de investigación entre las universidades de la zona, puesta en práctica de posgrados conjuntos y atracción de alumnos a las IES nacionales en programas de intercambio, así como la promoción de estancias posdoctorales en universidades de la región.

Estos proyectos de cooperación serían la punta de lanza para promover acciones más permanentes con el propósito de crear fuentes de empleo de

calidad, que redundaría en beneficios económicos para todos los involucrados; del lado político podrían detenerse o mitigarse las olas de migrantes que buscan llegar a Estados Unidos y que crean conflictos y presiones entre dicho país y México.

Si ayudamos a educar a una nueva generación de profesionales y científicos, creando lazos de empatía entre las naciones, será más fácil que podamos aumentar la influencia que ejercemos en el área, en consecuencia aumentaría nuestra presencia como colaboradores al desarrollo; tenemos además la unidad del lenguaje y de la identidad supranacional. Así como Estados Unidos crea redes naturales con Canadá por sus simetrías culturales y económicas que facilitan el intercambio y la cooperación, de igual manera la promoción de una diplomacia académica más activa le daría a México una mejor posición regional. Parece que no es aún objetivo de la diplomacia mexicana apoyar con firmeza estas iniciativas, pero siempre será una buena propuesta para el próximo gobierno, sin olvidar los esfuerzos requeridos para aumentar la integración con América del Norte más allá de lo económico.

En este caso México aún no se encuentra en situación adecuada para aprovechar los vínculos con la región norteamericana, pero cada país ha buscado aprovechar y potencializar los recursos disponibles para crear verdaderas redes virtuales de conocimiento; no obstante, se deben incrementar los programas de internacionalización, sobre todo mediante esquemas de colaboración que no representen una erogación sustancial para las instituciones mexicanas. La internacionalización en casa debe adoptarse como uno de los ejes que guíen las políticas universitarias, orientadas al robustecimiento de la infraestructura y la participación de un mayor número de docentes-investigadores y alumnos, en proyectos de investigación que garanticen la colaboración con proyectos similares en instituciones homólogas en Estados Unidos y Canadá que, como consecuencia, privilegie la comunicación remota y la posibilidad de publicación de resultados, que prestigie las revistas científicas y publicación de obras en otros idiomas en formato electrónico.

Para estimular la colaboración internacional, México deberá reformular los criterios para la aprobación de fondos para la investigación, favorecer proyectos que incluyan la colaboración con obras similares desarrolladas por instituciones de Estados Unidos y/o Canadá, o la incorporación de docentes y/o estudiantes de posgrado de instituciones de esos países. Otro factor podría ser el que los procesos científicos en curso ofrezcan la posibilidad de ser cofinanciados por otras instituciones, ya sean académicas o del sector

productivo, con el fin de compartir el monto de la inversión, pero también las ganancias probables emanadas de dichas investigaciones. Así, las IES serían un vínculo privilegiado para la cooperación entre la academia y la empresa de los tres países.

Con el fin de que esto sea posible, habrá que reformar el marco normativo de algunas universidades, pero también los planes y programas de estudio, los cuales deberán tener como parte sustancial el aprendizaje de las habilidades lingüísticas de los alumnos de todas las áreas de conocimiento. Esto quiere decir no sólo ampliar el aprendizaje del inglés, sino también su uso especializado: establecer seminarios de posgrado, así como impartir los últimos semestres de licenciatura en ese idioma. Es increíble que, en muchas IES públicas, no se considere esta habilidad como fundamental para la futura competitividad de sus alumnos en el mercado laboral.

Reflexiones finales

En esta línea sería deseable igualmente que se incluyera dentro de los planes de estudio créditos por participación en proyectos de investigación colectivos, con el fin de formar el capital humano necesario para la creación de equipos de trabajo multinacional con altas calificaciones y capacidades.

Otro punto necesario es la creación de nuevos esquemas de contratación docente, donde se permita al capital humano contratado por asignatura poder participar de proyectos de investigación de alto impacto, así como publicar bajo el proceso de doble ciego, pero con el apoyo de las instituciones en las cuales participan; esto es, poder abrir a los profesores de asignatura la posibilidad de realizar actividades diversas como una forma de obtener estímulos o acceder a complementos económicos.

Dentro de estas actividades se considerará en primer lugar el desarrollo de proyectos de investigación personal con productos presentados y evaluados por comités de pares, participación en proyectos colectivos con la obligación de presentar resultados específicos igualmente evaluados institucionalmente, así como la organización de eventos académicos o la creación de materiales de apoyo docente. La participación sería libre y estaría desvinculada de su recontractación, aunque sería un factor importante para su permanencia y probable participación en concursos para su incorporación como docentes-investigadores de tiempo completo.

Otro tema es la creación de perfiles específicos para los especialistas que apoyarán en el sistema de educación a distancia, pues la carrera docente en este sistema tiene una naturaleza diferente a la del sistema presencial. A este respecto, se pueden desarrollar en muchas disciplinas científicas docencia e investigación de gran calidad a partir de los sistemas remotos de comunicación; así, se crean verdaderas redes de colaboración deslocalizadas, atravesando diversas regiones y países.

El potencial del sistema a distancia para la generación de investigación de frontera no está siendo lo suficientemente aprovechado en la mayor parte de las instituciones educativas; sin embargo, es el sistema que más está creciendo en los últimos años, pero no siempre con la calidad deseada. Es imperativo fortalecer el sistema de educación a distancia para incluir actividades de investigación, que posibilite una carrera docente que incorpore a especialistas y profesionales del área que al estar insertos en el mercado de trabajo puedan aportar conocimientos y experiencias que hagan más competitivos a nuestros estudiantes.

Por último, las IES públicas deben reconfigurar su normatividad para ampliar el espectro de su participación en la colaboración con entidades particulares; deben diversificar las fuentes de financiamiento para depender lo menos posible del presupuesto federal o estatal asignado, pues si bien éste debe seguir siendo una parte sustancial, no puede ser casi el único financiamiento. Para esto deben afianzarse los canales de transparencia en el uso de los recursos para garantizar su aprovechamiento y la confianza entre los diversos organismos involucrados. Como vemos, los retos son grandes y variados, pero no insalvables, pues todo depende de la voluntad de los actores, y la diplomacia es el medio para promover dicha cooperación.

Referencias

- Altbach, Philip G. y Knight J., Jane, “Visión panorámica de la internacionalización en la educación superior: motivaciones y realidades”, *Perfiles educativos*, vol. 28, núm. 112, 2006, pp. 13-39, en <https://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v28n112/n112a2.pdf>
- Copeland D., Daryl, “Science Diplomacy”, en Costas, M., Constantinou, Pauline Kerr y Sharp, Paul (eds.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, Londres, SAGE Publications Ltd, 2016.

- Corti, Ana María, Oliva, Dolores Leonor y de la Cruz, Silvia, “La internacionalización y el mercado universitario”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 44, núm. 174, 2015, pp. 47-60, en <https://doi.org/10.1016/j.resu.2015.05.002>
- de Wit, Hans *et al.*, *Higher Education in Latin America. The International Dimension*, Washington, The World Bank, 2005.
- European Commission, *Mobile students from abroad enrolled by education level, sex, and field of education*, Eurostat, 2021, en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/educ_uoe_mobs01/default/table?lang=en
- Gros Salvat, Begoña y Suárez-Guerrero, Cristóbal (eds.), *Pedagogía red. Una educación para tiempos de internet*, Barcelona, Ediciones Octaedro, 2017.
- Guerrero Escobar, Javier Iván (comp.), *Internacionalización del currículo y experiencias pedagógicas. Pertinencia y aprendizaje global en educación superior*, Bogotá, Corporación Universitaria Un Minuto de Dios, 2020.
- Federico Fernández Christlieb y Velázquez Montes, Alejandro (coords.), *La internacionalización de la universidad pública: retos y tendencias. Una visión desde la UNAM*, México, UNAM, 2020, pp. 17-19.
- IESALC-Unesco, *Higher Education Mobility in Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities for a Renewed Convention on the Recognition of Studies, Degrees and Diplomas*, Unesco, 2019.
- Navarrete Cazález, Zaira y Rojas Moreno, Ileana, *Tecnologías de la información y la comunicación en educación superior. Políticas y usos didácticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras. Colección @Schola Pedagogía, 2018.
- Ordorika, Imanol, “Pandemia y educación superior”, *Revista de la educación superior*, vol. 49, núm. 194, en <http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/1120>
- Ramírez García, Rosalba Genoveva y Rodríguez Jiménez, José Raúl (coords.), *Internacionalización académica y científica: políticas, itinerarios, saberes e instrumentos*, México, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN, 2018.
- Sandström, Anna-Malin *et al.*, *The EAIE Barometer: Internationalization in Europe*, 2a ed., The European Association for International Education (EAIE), 2019.
- Sebastián, Jesús, “La internacionalización de las universidades como estrategia para el desarrollo institucional”, *Innovación Educativa*, vol. 5, núm. 26, mayo-junio de 2005.

El genocidio de Srebrenica: el compromiso de la comunidad internacional y la defensa de los derechos humanos

Walfred Daniel Ramírez Tapia¹

Introducción

El genocidio de Srebrenica representa uno de los actos más trágicos en la historia contemporánea. Ocurrió en la década de 1990 durante la guerra en Bosnia (1992-1995), un conflicto internacional que se originó en el territorio actual de Bosnia y Herzegovina. El conflicto en los Balcanes se inició cuando Eslovenia y Croacia proclamaron su independencia de la extinta Yugoslavia, extendiéndose hasta el 2001.

El conflicto en Bosnia-Herzegovina culminó con la masacre de Srebrenica, que se caracteriza por su naturaleza compleja y multifacética. Este conflicto puede entenderse como una lucha étnica y nacionalista desencadenada tras la desintegración de Yugoslavia, un país que experimentó un proceso complicado a principios de la década de 1990. La desintegración fue producto de las tensiones étnicas y nacionalistas acumuladas a lo largo del tiempo, llevando a la separación de sus repúblicas constituyentes. Eslovenia y Croacia fueron las primeras en proclamar su independencia en 1991, marcando el inicio de un periodo de intensos conflictos en la región de los Balcanes. Las tensiones y luchas por el poder llevaron a un enfrentamiento entre bosnios musulmanes, serbios y croatas, cada uno buscando establecer su Estado independiente.

Este genocidio sirve como recordatorio de los crímenes y violaciones de derechos humanos cometidos durante el conflicto armado. El texto presenta los antecedentes y detalles de la tragedia de Srebrenica, así como su impacto a

¹ Licenciado en política y gestión social y ayudante del Área de Política Internacional del Departamento de Política y Cultura, en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

largo plazo en los Balcanes. Además, se analiza la situación actual del conflicto en las regiones relacionadas y su evolución desde entonces.

Contexto histórico

Para entender el genocidio de Srebrenica, resulta crucial examinar el trasfondo histórico de los Balcanes y los conflictos étnicos que surgieron después de la desintegración de Yugoslavia en la década de 1990. En este periodo, la región se vio inmersa en una contienda violenta por el poder y la identidad nacional, desencadenando una serie de guerras en las cuales diversos grupos étnicos se enfrentaron por el control territorial.

A fines de la década de 1980, la crisis en Yugoslavia intensificó los sentimientos nacionalistas de los diversos grupos étnicos que conformaban el territorio, caracterizados por diferentes nacionalidades y religiones. Este proceso culminó con la fragmentación de la región en varios estados independientes, entre los cuales se incluyen Eslovenia, Macedonia, Croacia, Bosnia, Serbia, Montenegro y Kosovo.

Los conflictos entre las repúblicas que constituían la federación se intensificaron a raíz de una severa crisis económica. En este contexto, los discursos de carácter nacionalista ganaron importancia, y los dirigentes de las repúblicas más poderosas, como Croacia y Serbia, consideraron la posibilidad de crear Estados étnicamente homogéneos a expensas de otras repúblicas y la estabilidad de sus comunidades. Surgieron visiones de una “Gran Croacia” o una “Gran Serbia”, donde la población sería étnicamente pura, alimentando así las tensiones y desafiando la paz en la región.

Es decir, la creación de un Estado independiente en la ex República de Yugoslavia, especialmente en Bosnia-Herzegovina, se vio obstaculizada. Cada comunidad étnica comenzó a promover activamente sus propias identidades, a menudo en oposición a las demás, dejando en evidencia la percepción de que la coexistencia de una república multiétnica y multicultural era imposible. Esta polarización de identidades étnicas contribuyó a la escalada de tensiones y conflictos en la región.

En junio de 1991, Eslovenia y Croacia proclamaron su independencia, marcando el primer paso hacia la desintegración de Yugoslavia, que experimentaba una creciente influencia por parte de la población serbia. Ante la posibilidad de que Bosnia-Herzegovina siguiera el mismo camino, Radovan

Karadžić y su Partido Democrático Serbio anunciaron en septiembre la creación de la República Autónoma Serbia. Este movimiento llevó a la formación de varias repúblicas autónomas serbias en áreas donde la población serbia era significativa, como Herzegovina Oriental, Romanija o Bosnia Noroccidental, y con ello se dejó de reconocer al gobierno de Sarajevo.

En contraste, los croatas-bosnios, que no estaban completamente convencidos de respaldar las aspiraciones nacionalistas de los serbios, emitieron declaraciones a favor de la preservación de la unidad estatal de Bosnia-Herzegovina. Sin embargo, al mismo tiempo, no descartaron la posibilidad de llegar a un acuerdo para dividir el país entre ambas comunidades, vulnerando así a la comunidad musulmana² y sus derechos. Los serbios, por su parte, se apoyaron decididamente en una política ultranacionalista con el objetivo de unificar a toda la comunidad serbia bajo un Estado único. Esta política fue promovida y liderada por Slobodan Milošević, quien en ese momento era el líder de Serbia.

El nacionalismo serbio fue uno de los más influyentes en Yugoslavia, ya que los serbios ocupaban la mayoría de los cargos burocráticos, tenían el control del ejército y ejercían una considerable influencia política en comparación con otros grupos étnicos. Además, dado que Belgrado era la capital de la federación, los serbios tenían un papel central en la toma de decisiones. A pesar de resaltar sus propias singularidades históricas, religiosas y lingüísticas, el nacionalismo serbio también incorporaba la herencia de la Yugoslavia socialista y plural.

En ese mismo año, Belgrado, bajo la dirección de Slobodan Milošević, buscaba la construcción de una Gran Serbia, al tiempo que afirmaba defender los principios de la Yugoslavia socialista, sin que ambos discursos parecieran ser contradictorios. En ese momento, Bosnia-Herzegovina representaba la república más diversa en identidad étnica y religiosa dentro de la federación. Contaba con grandes poblaciones de bosnios, mayoritariamente musulmanes, serbio-bosnios de fe cristiana ortodoxa, y bosnio-croatas de fe cristiana católica. Es decir, las tres principales religiones coexistían en un mismo territorio.

Al dar su discurso, Karadžić no ocupaba ninguna posición oficial y tampoco pertenecía al cuerpo legislativo al que se dirigía. No obstante, su capacidad de influencia sobre una considerable porción del territorio era evidente. Este momento marcó un punto de inflexión para el Parlamento, ya que se adentraba en el inicio de una guerra civil.

² Para mayor contexto sobre el papel del Islam y la nación en Bosnia-Herzegovina, véase Bougarel, 2017.

La independencia fue aprobada por el Parlamento, respaldada en las votaciones por una gran participación de las comunidades bosnia y bosniocroata: 63.7% de la población participó en la consulta, con 99.7% a favor de la autonomía. Los serbobosnios, por su parte, no participaron en la votación, ya que boicotearon el referéndum después de abandonar el Parlamento y llevar a cabo su propia consulta, en la cual rechazaron la secesión.

El 3 de marzo se declaró la independencia de Bosnia-Herzegovina y apenas cuatro días después se desataron los primeros enfrentamientos entre fuerzas paramilitares en áreas rurales. El 5 de abril la ciudad de Sarajevo fue blanco de ataques de francotiradores provenientes de las colinas circundantes, marcando el inicio del conflicto armado.

Así, en 1992, los serbobosnios interpretaron la aprobación de la independencia de la República de Bosnia-Herzegovina y su reconocimiento internacional por parte de los países de la Comunidad Europea y Estados Unidos como una declaración de guerra. El 6 de abril de 1992,³ los serbios de Bosnia proclamaron la llamada República Serbia (Srpska), bajo el liderazgo del nacionalista radical Radovan Karadžić, quien reafirmó sus objetivos secesionistas y bélicos. A partir de este momento, se desataron invasiones, conflictos civiles y masacres, donde los derechos humanos de las víctimas fueron violentados, sin que la comunidad internacional lograra proteger su integridad. Este punto marca el inicio formal de la guerra de Bosnia.

[...] si bien Bosnia-Herzegovina es un Estado reconocido internacionalmente al momento de iniciarse la guerra, esto no configura impedimento alguno para que Serbia —y Montenegro, también integrante de la autoproclamada Nueva Yugoslavia— ocupe militarmente dos tercios de su territorio y provoque, además de 128,448 muertos, el mayor desarraigo de poblaciones desde la Segunda Guerra Mundial.⁴

Las fuerzas serbobosnias lograron rápidamente la ocupación de dos tercios del país, iniciando lo que se conoció como la “limpieza étnica”. Ciudades clave de mayoría musulmana, como Sarajevo y Visegrado, se convirtieron en blancos vulnerables para las fuerzas serbias, que estaban mejor equipadas, coordinadas y vinculadas con el gobierno central yugoslavo. El objetivo de

³ Véase la Resolución 743 (1992) para un marco inicial sobre el establecimiento de fuerzas de mantenimiento de la paz en la ex-Yugoslavia.

⁴ Alfonso Armada, *Sarajevo*, Malpaso Ediciones, 2015.

establecer áreas étnicamente homogéneas implicaba la expulsión forzada de la comunidad musulmana de los territorios conquistados. Aproximadamente, dos millones de personas fueron desplazadas a la fuerza, abandonando sus hogares, tierras y posesiones en busca de refugio en zonas más seguras.

En diciembre de 1995, al concluir la guerra, se calcula que el número de personas desplazadas internamente⁵ sumaba un aproximado de 1.3 millones. Además, alrededor de 500,000 individuos buscaron asilo en países de la región, mientras que otras 700,000 encontraron refugio en comunidades cercanas⁶ y se dirigieron hacia Europa occidental, adoptando el estatus de refugiados.⁷ Estas cifras se basan en datos proporcionados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en su *Anuario Estadístico* de 2002.

Entre 1993 y 2002, Serbia y Montenegro, Alemania, y en menor medida Suecia y Dinamarca, fueron los países que sirvieron como principales lugares de refugio. En paralelo, Estados Unidos también recibió un significativo flujo de refugiados bosnios. Además, según las cifras proporcionadas por el *Anuario Estadístico* del ACNUR en 2002, los países que lideraron las solicitudes de asilo en ese lapso fueron Alemania, Suecia, Suiza, Noruega y Francia.

En un esfuerzo por proteger a la población civil, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) designó a Srebrenica como una “zona segura”⁸ el

⁵ Aunque el estatuto de 1950 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) no incluye una definición explícita del término “persona desplazada interna” (PDI), la organización identifica a aquellos individuos como desplazados internos que se ven obligados a abandonar sus hogares, pero cuya migración se produce dentro de las fronteras de su propio país, a diferencia de los refugiados. En resumen, un desplazado interno ha dejado su lugar de residencia, pero no ha cruzado las fronteras de su nación de origen.

⁶ Datos recopilados por ACNUR en el informe *The State of The World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*.

⁷ Según la información proporcionada por ACNUR, se considera refugiado a toda persona que, encontrándose fuera de su país de origen y debido al temor de persecución, conflicto, violencia generalizada u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, requiere protección internacional. Los gobiernos o el ACNUR llevan a cabo un proceso legal o administrativo conocido como Determinación de la Condición de Refugiado (RSD, por sus siglas en inglés), mediante el cual determinan si una persona cumple con los criterios necesarios para ser reconocida como refugiado según las normas internacionales, regionales o nacionales.

⁸ En la Resolución 819, el Consejo de Seguridad designó a Srebrenica como una zona segura bajo protección. Más tarde, la Resolución 824 estableció que Sarajevo, Tuzla, Zepa,

16 de abril de 1993, mediante la Resolución 819⁹ del Consejo de Seguridad, con la supuesta garantía de protección a la población civil musulmana bosnia que buscaba refugio en la ciudad. No obstante, la presencia de fuerzas de paz de la ONU (casco azul) resultó insuficiente para asegurar la protección de los habitantes de Srebrenica. A pesar de los esfuerzos de la ONU y sus Estados miembro para reforzar la seguridad y restablecer la paz en la región, se llevaron a cabo acciones militares independientes sin el consenso del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU). Al mismo tiempo, muchas de las iniciativas para mantener la paz y la seguridad fueron bloqueadas o rechazadas desde la cabeza del Consejo.

Es importante mencionar que únicamente el CSNU posee la facultad y legitimidad para autorizar acciones militares. En concordancia con la Carta de las Naciones Unidas, uno de los objetivos fundamentales es buscar y mantener la paz entre los Estados; se estableció la prohibición y la amenaza del uso de la fuerza entre ellos. Sin embargo, se acordaron ciertas excepciones con la creación de la Organización de las Naciones Unidas.

En el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, específicamente en el artículo 39, se establece que el Consejo de Seguridad de la ONU tiene la autoridad para determinar si existe una vulneración, amenaza o acto de agresión a la paz, y éste mismo decidirá cómo actuar en conformidad con los artículos 41 y 42.¹⁰

El artículo 41 otorga al Consejo de Seguridad la capacidad de tomar medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada, como la restricción parcial de relaciones económicas y diplomáticas. Por otro lado, el artículo 42 establece que, si las medidas adoptadas según el artículo 41 resultan ineficaces, el CSNU tiene la autoridad para recurrir al uso de la fuerza armada, cuando sea necesario, para restaurar la paz y la seguridad internacional. Sin embargo, para que la intervención pueda llevarse a cabo de manera efectiva, el artículo 43¹¹ compromete a todos los miembros de la Organización a contribuir para una

Bihac y Gorazde también debían ser consideradas áreas seguras, en las cuales se debía mantener la ausencia de ataques armados y cualquier otro acto hostil.

⁹ Consulte la Resolución 819 (1993) para una declaración específica sobre la protección de zonas seguras.

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, Capítulo VII: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, en <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-7>

¹¹ *Idem.*

rápida y eficaz acción. Establece que los miembros de la ONU que sean parte de acuerdos regionales deberán poner sus fuerzas a disposición del CSNU para acciones coercitivas.

De igual manera, el artículo 45¹² establece que las fuerzas aéreas nacionales estarán disponibles para cualquier acción cooperativa internacional emprendida por todos los Estados miembros de la ONU. Por último, los artículos 46 y 47¹³ disponen que los planes para el uso de la fuerza armada estarán a cargo del CSNU y el Comité del Estado Mayor,¹⁴ respectivamente. Estos artículos delimitan el marco y la estructura mediante los cuales las acciones militares pueden ser planificadas y ejecutadas en situaciones que amenacen la paz y la seguridad internacional.

Genocidio de Srebrenica y las limitaciones de la intervención internacional

La masacre de Srebrenica, que tuvo lugar en julio de 1995 durante la guerra de Bosnia, es uno de los eventos más trágicos y violentos de la historia reciente en Europa. A pesar de que el territorio fue declarado “zona segura” por la ONU, ello no impidió la invasión de las fuerzas serbobosnias lideradas por el general Ratko Mladić. Este ataque resultó en atrocidades como el desplazamiento forzado, ejecuciones masivas y crímenes de lesa humanidad, culminando en el asesinato sistemático de más de 8,000 personas, principalmente hombres y niños de la comunidad musulmana de Bosnia.

La matanza en Srebrenica ejemplifica el uso del desplazamiento forzado como táctica de guerra, donde miles de musulmanes bosnios fueron obligados a huir en busca de seguridad. Este fenómeno no sólo tiene consecuencias físicas, sino que provoca graves secuelas psicológicas y sociales,¹⁵ que afectan el acceso a servicios básicos y generan una tragedia humanitaria.

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

¹⁴ El comité estará integrado por los líderes de las fuerzas armadas de los Estados permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, encargándose de supervisar todas las fuerzas militares que sean puestas a disposición de dicho Consejo.

¹⁵ Véase Antonio Cancado (1994) para un análisis detallado sobre los instrumentos y su aplicación práctica.

La incapacidad de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) para prevenir estos horrores y la crítica hacia la respuesta ineficaz de la ONU debilitaron su legitimidad en la gestión de conflictos. La presencia poco efectiva de la ONU y la falta de intervención rápida y contundente han suscitado cuestionamientos sobre su capacidad para cumplir con la responsabilidad de proteger a la población civil en situaciones de conflicto.

Las limitaciones de la ONU se evidencian también en el Consejo de Seguridad, donde los intereses de sus miembros permanentes, que poseen el poder de veto, han influido en decisiones cruciales. La respuesta insuficiente del Consejo de Seguridad en la guerra de Bosnia, especialmente en Srebrenica, se atribuye en parte a las relaciones entre Rusia y el gobierno de Milošević.

A pesar de la falta de autorización del Consejo de Seguridad, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) buscó intervenir para prevenir una escalada del conflicto. La respuesta limitada del Consejo resalta las complejidades y limitaciones de la intervención internacional en situaciones de crisis, donde los intereses geopolíticos a menudo influyen en la toma de decisiones, aunque las acciones de la OTAN en Kosovo posteriormente lograron evitar una crisis humanitaria a gran escala.

El Acuerdo de Dayton: división y desigualdad en Bosnia-Herzegovina

En noviembre de 1995, después de una serie de trágicos eventos, incluida la matanza de civiles en Sarajevo, la OTAN llevó a cabo bombardeos contra las posiciones serbobosnias con el objetivo de obligar su participación en las negociaciones que se llevarían a cabo en Dayton, Ohio. Durante esta cumbre, los líderes de los tres grupos étnicos se reunieron para abordar y finalizar el Acuerdo de Dayton.¹⁶ Esta decisión no sólo buscaba poner fin al conflicto en curso, sino que también se vio influenciada por la posibilidad de reelección del presidente Bill Clinton en 1996, ya que el éxito o fracaso en consolidar la paz tenía el potencial de impactar en su popularidad.

La toma de decisión inmediata de esta medida tuvo múltiples consecuencias, centrándose en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, se buscaba

¹⁶ Formalmente conocido como Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia y Herzegovina, tratado de paz firmado en 1995 en Dayton, Estados Unidos.

alcanzar la estabilización inmediata de los frentes y la suspensión de las hostilidades. En segundo, se aspiraba a la creación de una nueva Bosnia-Herzegovina que incorporara tanto los territorios como a la población serbobosnia bajo un sistema de gobierno consociativo. Este sistema implicaba un gobierno compartido entre las tres comunidades étnicas con el fin de prevenir lo que se conoce como la “tiranía de la mayoría”.

Durante estas negociaciones participaron los presidentes de tres países: Alija Izetbegović, representando a Bosnia-Herzegovina; Slobodan Milošević, a la República Federal de Yugoslavia (Serbia), y Franjo Tudman a Croacia. Los gobiernos de estas naciones previamente mencionadas habían apoyado a sus comunidades en Bosnia-Herzegovina en su intento por crear regiones étnicamente homogéneas, e incluso habían llegado a pactos clandestinos para dividir el territorio de Bosnia-Herzegovina en detrimento de la comunidad musulmana. Fue una situación en la que, como señaló Karadžić en su discurso de 1991, los musulmanes no contaban con un respaldo equivalente al de Serbia y Croacia.

Después de la firma del acuerdo, la división territorial que había sido la causa del conflicto se transformó en la formación de dos entidades autónomas. La autodenominada República Serbia de Bosnia (Srpska) obtuvo 49% del territorio, mientras que el 51% restante fue asignado a los bosnios y bosniocroatas, agrupados bajo la denominación de Federación Bosnia y Herzegovina. Esta última se dividió en 10 secciones con el objetivo de prevenir conflictos entre ambos grupos. El poder ejecutivo se encargó de asuntos como defensa, relaciones exteriores y las relaciones entre las instituciones estatales. Sin embargo, las entidades operaban de forma independiente y se encargaban de sectores como salud, transporte, agricultura, educación y cultura.

Esta estructura generó complejidades en la presidencia del país, que se compartía entre tres presidentes, resultando en una falta de cooperación efectiva. Las implicaciones de esta división eran significativas; por ejemplo, la red de infraestructuras de transporte en Bosnia y Herzegovina no experimentó avances notables, y cruzar de una comunidad a otra era más complicado que moverse dentro de una misma. Los cuerpos de policía se mantenían separados, los planes y programas educativos tenían enfoques diferentes, y las fuerzas armadas de la República Serbia (Srpska) no se integraron en el ejército de Bosnia y Herzegovina sino hasta 2006.

El Acuerdo de Dayton, firmado en 1995, puso oficialmente fin a la guerra de Bosnia y dividió el país en dos entidades: la Federación de Bosnia

y Herzegovina y la República Srpska, cada una con su propia autonomía. Sin embargo, esta división ha llevado a un país cada vez más fragmentado, con tensiones étnicas latentes y políticas que explotan esas divisiones para mantener el poder.

Aunque en la actualidad es posible encontrar habitantes de alguno de los grupos étnicos en territorios que no pertenecen a su comunidad, estas poblaciones son minoritarias. La conclusión de la guerra no trajo consigo la paz, y el acuerdo de Dayton sólo reforzó la separación entre las comunidades, perpetuando así esta política divisoria.

La división es evidente en los aspectos más comunes; aunque cruzar las fronteras no es complicado, las disparidades son notables. Por ejemplo, en la República Srpska (Srpska), el idioma serbocroata, que es compartido por las tres comunidades con ligeras variaciones dialectales, se escribe en cirílico de la iglesia ortodoxa, una característica distintiva de los serbobosnios. Las mezquitas comienzan a desaparecer de los paisajes, muchas fueron destruidas durante la guerra, y predominan los templos ortodoxos con sus características cúpulas. La comunidad prefiere consumir bebidas importadas, como la cerveza de Serbia, en lugar de cualquier otra marca bosnia.

Es común observar banderas no sólo de la República Srpska (Srpska), sino también de Serbia; la única diferencia es que la última incluye el escudo de Serbia. Los monumentos y museos de la región conmemoran la historia desde la perspectiva del nacionalismo serbio. En cambio, Belgrado ha suavizado su posición a medida que busca acercarse a la Unión Europea. Los serbobosnios siguen siendo leales al nacionalismo de la Srpska y están en conflicto con las otras dos comunidades.

En 1998 se presentó el documento titulado “Principios rectores del desplazamiento interno en las Naciones Unidas”,¹⁷ elaborado por un grupo de expertos internacionales en materia jurídica y organizaciones no gubernamentales. Su objetivo principal fue atraer la atención internacional hacia las necesidades de las personas internamente desplazadas y mejorar su protección. Este documento establece por escrito 30 principios sobre los derechos de las personas internamente desplazadas y las obligaciones de los gobiernos, los actores no gubernamentales y las organizaciones internacionales hacia esas poblaciones en riesgo.

¹⁷ Véase NODC (1999) para un marco más detallado sobre los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.¹⁸

Rendición de cuentas y el compromiso hacia la paz

La matanza de Srebrenica demostró una clara violación de los derechos humanos fundamentales, incluidos el derecho a la vida, la libertad, la seguridad personal y la protección de las comunidades contra los crímenes cometidos. Este trágico evento sirve como recordatorio de la necesidad urgente de proteger y defender los derechos humanos en situaciones de conflicto y violencia. Además, destaca la importancia crucial de la rendición de cuentas para los responsables de estos crímenes, con el fin de garantizar que la impunidad no prevalezca y que se haga justicia en nombre de las víctimas.

El Tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia (TPIY) fue un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, establecido en virtud de la autoridad conferida al Consejo por el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas y de acuerdo con la Resolución 827,¹⁹ aprobada el 25 de mayo de 1993, el tribunal, cuya misión concluyó el 31 de diciembre de 2017, tuvo como principal objetivo enjuiciar a aquellos responsables de genocidio, crímenes de guerra

¹⁸ Principios rectores, párrafo 2. Para mayor información véase: Principios rectores del desplazamiento interno, en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm> (consulta: 28 de noviembre de 2023). Aunque los Principios rectores no poseen fuerza legal vinculante comparable a un tratado, han sido reconocidos en resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). En 1998, el secretario general, por medio de un informe al ECOSOC, los elogió como un destacado logro en el ámbito humanitario. El Comité Interagencial Permanente insta a sus colaboradores a compartirlos y aplicarlos en el terreno. Además, las organizaciones regionales en América Latina, África y Europa están incrementando su visibilidad y difusión entre su personal. Los Principios rectores se fundamentan en el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de refugiados.

¹⁹ Para detalles sobre la creación del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, véase la Resolución 827, 1993.

y crímenes de lesa humanidad cometidos durante los conflictos en Croacia (1991-1995), Bosnia y Herzegovina (1992-1995), Kosovo (1998-1999) y la ex República Yugoslava de Macedonia (2001).

El artículo 4 del Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia definía el genocidio como cualquiera de los actos enumerados y “perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso”. Estas acciones abarcaban: *a)* el asesinato de integrantes del grupo; *b)* causarles lesiones graves tanto físicas como mentales; *c)* someter intencionalmente al grupo a condiciones de vida que podrían resultar en su destrucción física total o parcial; *d)* imponer medidas para prevenir nacimientos dentro del grupo, y *e)* trasladar por la fuerza a niños del grupo a otro grupo.

En 2017 se llevaron a cabo juicios contra los responsables de la masacre en Srebrenica por crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio. El TPIY consideró que el Genocidio de Srebrenica fue un intento sistemático de eliminar a los musulmanes bosnios de la región y que el general Ratko Mladić fue responsable de este crimen.

La condena de Ratko Mladić por genocidio y otros delitos representó un hito importante en la búsqueda de justicia para las víctimas de la masacre de Srebrenica y otros crímenes cometidos durante la guerra de Bosnia. Sin embargo, persisten desafíos en la región en términos de protección de derechos humanos y construcción de una paz duradera.²⁰ Las tensiones étnicas y nacionalistas, junto con la fragmentación política y territorial derivada de los acuerdos de Dayton, continúan siendo obstáculos para una reconciliación completa en Bosnia y Herzegovina. La memoria de la guerra y los eventos traumáticos, como la masacre de Srebrenica, siguen influyendo en las relaciones entre las comunidades.

La creación de la Oficina del Alto Representante (OHR) y la intervención de la OTAN en 1995, que condujo al acuerdo de Dayton, fueron pasos significativos para estabilizar la región y establecer un marco para la paz y la reconstrucción. La preservación de los derechos humanos, la promoción de la reconciliación y la inclusión de todas las comunidades son aspectos fundamentales para construir un futuro sostenible en Bosnia y Herzegovina. La supervisión internacional y los llamados a la acción por parte de instituciones

²⁰ Para una perspectiva histórica más amplia sobre los derechos humanos, véase Tunnerman, 1997.

como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son esenciales para recordar la importancia de estos principios.²¹

Es esencial abordar estos desafíos de manera integral, no sólo por medio de la rendición de cuentas judicial, sino también mediante esfuerzos continuos para promover la verdad, la reconciliación y la construcción de una sociedad inclusiva que respete los derechos de todas las comunidades. La comunidad internacional y las instituciones locales deben trabajar juntas para superar las divisiones y avanzar hacia un futuro más pacífico y estable en la región.

Conclusión

Sin entrar a evaluar si las acciones de la ONU tuvieron consecuencias positivas o negativas, y considerando los elementos normativos y del orden internacional en la gestión de la “crisis humanitaria”, el resultado de la guerra condujo a una región que experimentó relativa inestabilidad, propiciando el surgimiento de regímenes democrático-liberales. La intervención de la ONU en Bosnia no se tradujo en alteraciones significativas en el conflicto. No obstante, la participación de la comunidad internacional sí ejerció influencia al buscar “lograr la paz”. Esto llevó a la instauración de un nuevo orden socio-político y un sistema económico liberal, como se muestra en el apartado 3 con el Acuerdo de Dayton.

La situación actual en las regiones relacionadas con el Genocidio de Srebrenica es complicada y continúa siendo motivo de preocupación para la estabilidad en los Balcanes. A pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional por estabilizar la región, persisten tensiones y desacuerdos.

En Bosnia y Herzegovina la política sigue fuertemente dividida a lo largo de líneas étnicas, y la puesta en marcha del Acuerdo de Dayton es objeto de constante controversia. La corrupción y la inestabilidad política también son preocupaciones persistentes. En la República Srpska, la entidad serbia de Bosnia, el nacionalismo sigue siendo una fuerza influyente, generando tensiones con otros grupos étnicos y la negación del Genocidio de Srebrenica por parte de algunos líderes serbios.

²¹ Véase, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) como documento base en la promoción y protección de los derechos humanos universales.

A pesar de algunos avances, las divisiones políticas y étnicas continúan siendo motivo de inquietud en Bosnia-Herzegovina. La falta de avances en la puesta en práctica de reformas y la corrupción política representan desafíos significativos. Además, los cambios en la política internacional, como las tensiones entre Rusia y Occidente, pueden impactar en la estabilidad de la región de los Balcanes, incluida Bosnia-Herzegovina, que busca la integración en la Unión Europea como vía hacia la estabilidad y la reconciliación.

El conflicto en Bosnia-Herzegovina y la masacre de Srebrenica resaltan la necesidad de diplomacia e intervención internacional para prevenir y abordar violaciones de derechos humanos en situaciones de conflicto. La comunidad mundial pudo aplicar sanciones económicas y diplomáticas a las partes en conflicto para presionar por el cese del conflicto y el respeto de los derechos humanos, así como desempeñar un papel más activo en la negociación y mediación para buscar soluciones pacíficas y acuerdos políticos.

La naturaleza étnica y nacionalista del conflicto en Srebrenica se caracterizó por graves violaciones de derechos humanos, incluidos asesinatos, violaciones sexuales, detenciones injustas y desapariciones. Los efectos de la guerra fueron devastadores, resultando en una crisis humanitaria debido al desplazamiento de miles de personas. Además de las víctimas directas del genocidio, la guerra en Bosnia dejó profundas cicatrices en la psicología de las poblaciones involucradas, así como en su situación de vida, incluida la pérdida de hogares, pertenencias y relaciones familiares; lo mismo ocurre en la percepción internacional de la región.

La incapacidad de la comunidad internacional para prevenir ejecuciones masivas en Europa después de la Segunda Guerra Mundial se reveló durante el conflicto, planteando interrogantes sobre la eficacia de las operaciones de la ONU para mantener la paz. Sin embargo, la complejidad arraigada del conflicto y la polarización de las partes dificultaron la diplomacia y la resolución del conflicto, siendo obstaculizado por la falta de voluntad de los actores principales para comprometerse con una solución pacífica. El incumplimiento de los acuerdos de alto al fuego también obstaculizó gran parte de los esfuerzos diplomáticos.

En los años posteriores al genocidio, la diplomacia ha sido crucial para mantener la paz, pero las tensiones persisten en la región. La política internacional ha evolucionado en respuesta al genocidio, destacando la importancia de la prevención de atrocidades y la responsabilidad de proteger a las comunidades en situación de vulnerabilidad. La intervención temprana en

circunstancias de conflicto y la necesidad de una acción decidida por parte de la comunidad internacional es esencial, contribuyendo a la evolución de la política internacional hacia la responsabilidad de proteger.

En los últimos años se han realizado esfuerzos continuos para estabilizar la región y promover la reconciliación. La comunidad internacional proporciona apoyo económico y político a Bosnia y Herzegovina, y se llevan a cabo elecciones y acuerdos para avanzar en el proceso de paz. El Genocidio de Srebrenica sigue siendo un recordatorio trágico de las consecuencias de la inacción en situaciones de conflicto y la necesidad de esfuerzos diplomáticos continuos para mantener la paz y la estabilidad en la región.

Este trágico evento debe recordarse como una llamada de atención para la comunidad internacional, instando a un trabajo conjunto para tomar las medidas necesarias y prevenir futuros crímenes de lesa humanidad. A pesar de los esfuerzos internacionales por abordar los problemas en la región de los Balcanes, las tensiones persisten y la paz es frágil. La justicia, la reconciliación y la cooperación entre los grupos étnicos son cruciales para avanzar hacia un futuro más estable en esta parte del mundo. Los Estados deben garantizar la protección y defensa de los derechos humanos de todas las personas dentro de sus territorios y emprender acciones efectivas para prevenir conflictos armados y violentos.

Del mismo modo, se deben tomar medidas que respalden y protejan a las víctimas y sobrevivientes, permitiéndoles reconstruir sus vidas con dignidad y seguridad, así como acceder a mecanismos de justicia y reparación del daño. Los responsables de crímenes de guerra y contra la humanidad deben ser juzgados y sancionados, asegurando una rendición de cuentas clara ante la justicia.

En conclusión, la Masacre de Srebrenica y el desplazamiento forzado resaltan la importancia de proteger los derechos humanos en todo momento y en cualquier circunstancia. Sólo fomentando el respeto, una cultura de paz y derechos humanos podemos aspirar a un mundo más justo para todos, independientemente de su origen étnico, religión o nacionalidad.

Referencias

- Armada, A., *Sarajevo*, Malpaso Ediciones, 2015.
- Bougarel, X., *Islam and nationhood in Bosnia-Herzegovina: surviving empires*, Bloomsbury Publishing, 2017.

- Cancado, Antonio, *Protección internacional de los derechos económico, sociales y culturales*, t. I, Serie Estudio de Derechos Humanos, 1994.
- Castles, Stephen, “Migración internacional a comienzos del siglo XXI, tendencias y problemas mundiales”, *Revista de Ciencias Sociales*, UNESCO, 2000.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 743 (S/RES/743), 1992, en [https://undocs.org/es/S/RES/743%20\(1992\)](https://undocs.org/es/S/RES/743%20(1992)), consulta: 11 de septiembre de 2023.
- , Informe presentado por el Secretario General de conformidad con el párrafo 2 de la resolución 808 (S/25704), 1993, en https://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_re808_1993_en.pdf (consulta: 18 de septiembre de 2023).
- , Resolución 819 (S/RES/819), 1993, en [https://undocs.org/es/S/RES/819%20\(1993\)](https://undocs.org/es/S/RES/819%20(1993)), consulta: 25 de septiembre de 2023.
- , Resolución 824 (S/RES/824), 1993, en [https://undocs.org/es/S/RES/824%20\(1993\)](https://undocs.org/es/S/RES/824%20(1993)), consulta: 28 de septiembre de 2023.
- , Resolución 827 (S/RES/827), 1993, en [https://undocs.org/es/S/RES/827%20\(1993\)](https://undocs.org/es/S/RES/827%20(1993)), consulta: 8 de octubre de 2023.
- , Resolución 1966 (S/RES/1966), 2010. [https://undocs.org/sp/S/RES/1966%20\(2010\)](https://undocs.org/sp/S/RES/1966%20(2010)), consulta: 23 de octubre de 2023.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.
- NODC, Principios rectores de los desplazamientos internos, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), 1999.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), Capítulo VII: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, en <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-7>
- Principios Rectores del Desplazamiento Interno, en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm> (consulta: 28 de noviembre de 2023).
- Tunmerman, Carlos, *Los derechos humanos: evolución histórica y reto educativo*, Caracas, Unesco, 1997.

Cambios políticos como causas de conflicto

Populismo en Europa y los partidos de ultraderecha

Teresa del Socorro Pérez Rodríguez¹

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez²

Introducción

El populismo como fenómeno social y político ha estado presente en las sociedades democráticas en Europa desde el siglo XIX. Se han visto manifestaciones de éste en el siglo XX antes de la Segunda Guerra Mundial, en la década de 1990, tras la desintegración del bloque socialista, y desde principios de la década de 2010 son una constante y han adquirido cada vez mayor presencia en la política de los Estados, particularmente de los países miembros de la Unión Europea (UE).

En política, el término *populismo* es un concepto hasta cierto punto vago debido a que su laxitud le permite tener diversas manifestaciones, lo que dificulta otorgarle una definición concreta. Por tanto, esta característica ha permitido que dentro del populismo se incluyan movimientos sociales que logran conformar agrupaciones que alcanzan presencia política en las diferentes instituciones y esferas de la política; partidos que hacen uso del populismo como una estrategia para llegar al poder, e incluso los partidos o movimientos cuya existencia y permanencia dependen del éxito del líder carismático que los dirige. Además, la laxitud del populismo le permite ajustarse a cualquier tendencia política, por lo que se pueden encontrar tanto grupos o líderes populistas

¹ Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus líneas de investigación son: las ampliaciones de la Unión Europea, relaciones México-Unión Europea, nacionalismos en la Unión Europea, entre otros [ttperez@politicas.unam.mx].

² Profesora-investigadora adscrita a la UAM-Xochimilco; Jefa del Área de Política Internacional en la misma institución. Sus líneas de investigación son: Unión Europea, relaciones México-Unión Europea, entre otras [bnperez@correo.xoc.uam.mx].

de ultraderecha como de izquierda o ultraizquierda. De ahí la dificultad para su definición, y más aún si se trata de hacer una evaluación del populismo en función de sus intenciones o resultados.

El surgimiento del populismo en años recientes ha generado análisis de toda índole, defensores, detractores, seguidores y satanizadores del mismo. Para dar un poco de claridad, en lo que cabe, y para fines de este capítulo, es importante definir algunas de las características más claras del populismo, sin con ello establecer ningún tipo de evaluación de éste.

Características del populismo en el siglo XXI

Entre las características más evidentes del populismo encontramos en primer lugar un manejo en el discurso de la dicotomía entre la “élite”, cualquiera que ésta pueda ser, y el “pueblo”. En donde la “élite” tiende a ser catalogada como ajena y perjudicial a los intereses del “pueblo”, y este último resulta ser un actor amorfo, definido por no pertenecer a la élite y que no siempre comparte un interés común. Incluso se ha identificado que en la mayoría de los casos el grupo considerado como “pueblo” está conformado por grupos más pequeños con intereses diversos y que en otras condiciones podrían estar enfrentados, sin embargo, el discurso populista divide a la sociedad en sólo dos grupos a los que contrapone. Por tanto, el populismo tiende a generar polarización y a dividir a la sociedad en dos bandos en conflicto constante.

Algunos autores como Cas Mudde, Cristóbal Rovira Kaltwasser y Beatriu Marcos³ recuperan lo expuesto por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe para referir al populismo como parte del disenso natural en las democracias, pero que reclama y llama la atención respecto a las demandas insatisfechas de minorías, grupos marginados que reclaman no sólo la satisfacción de reivindicaciones legítimas que los partidos existentes han ignorado, sino incluso llegan a posicionarse de tal manera que debaten por la hegemonía. Por consiguiente, se convierte en la búsqueda de una democracia radical “...al reintroducir el

³ Véanse Cas Mudde y Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populismo. Una breve introducción*, Madrid, Alianza Editorial, 2019 y Marcos Beatriu, “¿Todo populismo es regresivo y autoritario? Apuntes sobre el populismo progresista y los movimientos sociales como posibilitadores de un nuevo republicanismo”, en José Antonio de la Peña *et al.*, *Populismo y globalización en el siglo XXI*, México, Siglo XXI Editores, 2020.

conflicto en la política y fomentar la movilización de los sectores excluidos de la sociedad con el objeto de modificar el *statu quo*".⁴

En el discurso populista encontramos que se considera al pueblo como un conjunto social homogéneo y depositario exclusivo de valores positivos,⁵ en tanto que la élite es definida como lo contrario, rapaz, abusiva, indolente, y todos los adjetivos negativos que sean útiles al discurso de la confrontación y la polarización. Aquí cabe mencionar que el conjunto denominado como "élite" puede variar en función de la situación en la que se presente el fenómeno populista, es decir, en las sociedades latinoamericanas es común escuchar que la élite está conformada por los grupos de poder político y económico, catalogados como conservadores; en tanto que en la UE la élite a la que se oponen los líderes populistas está constituida por los grupos políticos en el poder, pero particularmente en las instituciones europeas. En ambos casos estos "(...) dos grupos (son) definidos como homogéneos y antagonistas, 'el pueblo puro' versus la 'élite corrupta'".⁶ Esta definición nos permitirá más adelante analizar y especificar la determinación de "élite" en el populismo presente en los países de la Unión Europea.

El líder populista y sus estrategias

Otra de las características del populismo es que cuenta con un líder carismático, quien aglutina a su alrededor a los seguidores. En este caso existe la posibilidad de que el líder carismático surja como una persona "fuera" del sistema (*outsider*), es decir, que no cuente con ningún partido y que cree uno en torno a su figura, en el que la estructura, generalmente, será limitada y las decisiones emanarán de los planteamientos hechos por el mismo líder, sin que haya la opción de incorporar perspectivas diferentes o aportaciones por parte de los miembros y seguidores de manera efectiva.⁷

Antes de continuar, es relevante reiterar que el término *outsider* hace referencia a que el líder, por lo general, será alguien ajeno a la estructura de poder

⁴ Mudde y Rovira, *Populismo...*, *op. cit.*, p. 19.

⁵ Véase Ludovico Incisa, "Populismo", en Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 2015, p. 1247.

⁶ *Ibid.*, p. 1249.

⁷ Véase Mudde y Rovira, *Populismo...*, *op. cit.*

imperante, a los partidos políticos existentes, por lo que se plantea como una figura fresca, innovadora y emanado del mismo pueblo; al menos este principio formará parte de la narrativa. Ello le confiere un mayor grado de credibilidad ya que, en principio, conoce los sentimientos, necesidades y aspiraciones de quienes están fuera de la élite; el líder forma, pues, parte del “pueblo”. Sin embargo, puede haber excepciones, entre las cuales se encuentran los empresarios, como lo señalan Cas Mudde y Cristóbal Rovira.⁸ Por tan sólo mencionar un ejemplo, se puede analizar el caso de Donald Trump, en Estados Unidos, que puede ser ilustrativo. El ex presidente estadounidense forma parte de la élite económica de dicho país, sin embargo, su posicionamiento no es contra la élite económica sino contra los políticos tradicionales y la falta de acción ante problemáticas como la inmigración, el desplazamiento de empresas fuera del país e incluso la pérdida del mercado interno ante el ingreso de productos extranjeros. Se presenta como parte del pueblo estadounidense nativo y de clase media, que percibe que sus empleos fueron ocupados por inmigrantes o se han visto afectados por el desplazamiento de las empresas a naciones con menores costos de producción, lo que ha resonado en una parte importante de la población.

Otra forma en la que el populismo se manifiesta es mediante movimientos sociales con demandas claras y, por supuesto, enfrentadas a la élite. En este caso es posible que se cree un partido político o movimiento con una estructura amplia y casi horizontal, que permita a los integrantes llegar a cargos políticos, tal es el caso de “Podemos”, en España, surgido del movimiento de los indignados en 2011 y convertido en partido político en 2014. Sin embargo, la mayoría de los casos, especialmente en la actualidad, corresponden al surgimiento de un líder carismático, por ejemplo, en México, Venezuela, Estados Unidos, Hungría, entre otros; por lo que a continuación mencionaremos algunas características relevantes del líder populista.

Entre éstas se puede mencionar que se proyecta como un hombre o mujer fuerte, carismático e incluso mesiánico, en función de que llega a reestructurar la política en beneficio del pueblo y sus seguidores. Desempeña el papel de salvador y emancipador del “pueblo”,⁹ y este papel de salvador requiere de

⁸ *Ibid.*, pp. 90-92.

⁹ En este caso, no es posible ignorar la referencia a la emancipación de la clase trabajadora que ha sido lema del socialismo y que en ocasiones es retomado por los líderes populistas.

una persona valiente, capaz de enfrentar el andamiaje político e institucional que conforma la estructura política democrática.

Se considera que en su lenguaje prima la sinceridad por lo directo que resulta ser, incluso puede llegar a menospreciar cualquier referencia académica o cultural que lo aleje del pueblo. Para una mejor conexión con sus seguidores hace uso de un lenguaje llano y simple, que además le permita erigirse en el “vocero” de la voluntad del pueblo.¹⁰

Cabe mencionar que la mayoría de los líderes populistas carismáticos tienen poco o ningún aprecio por las instituciones democráticas, por lo que tienden a situarse por encima de cualquier proceso democrático, aunque hagan uso de éste para ser electos. Sin embargo, fácilmente pueden considerar la alteración del orden y, una vez en el poder, la transformación o eliminación de instituciones y modificación de leyes sin mucho trámite, apelando a que son los emisarios del pueblo y conocen y actúan en función de la voluntad del pueblo.

Estrategias en el discurso populista

En lo que se refiere a las estrategias empleadas en el discurso y dinámica populistas, destaca que el relato se basa en narrativas simples, lenguaje sencillo y accesible, que tiende a proponer soluciones sencillas y, en muchas ocasiones también rápidas, a problemas complejos, lo que supone una simplificación de la realidad.¹¹ Las respuestas fáciles para solucionar lo que la “élite” imperante no ha logrado resolver parte del principio de hacer uso de la frustración derivada de un contexto de crisis prolongada y que recrudece la insatisfacción que experimentan diversos grupos que conforman al pueblo. Por ello, resulta comprensible que el contexto de las últimas décadas (2008 a la fecha) ha sido propicio para el surgimiento de este tipo de movimientos y líderes.

Otra característica del discurso populista es la respuesta emocionalmente sobrecargada. El líder populista tiende a apelar a los sentimientos de sus seguidores y generar respuestas llenas de emociones, generalmente de resentimiento contra el grupo antagónico. En este caso, la combinación de soluciones fáciles, la movilización de sentimientos, la sobrecarga de emociones y el enfrentamiento,

¹⁰ Véase Mudde y Rovira, *Populismo...*, *op. cit.*, pp. 84-88.

¹¹ *Idem.*

exacerban la polarización y dificultan la posibilidad de cualquier tipo de diálogo racional, ya que hace uso de patrones míticos narrativos simples y emocionalmente sobrecargados; esto significa que tácita o implícitamente hacen referencia al salvador o “héroe mítico” frente al “mundo decaído o el villano”, lo que incluso llega a ubicar al líder en una misión casi mesiánica, lo que convierte su palabra prácticamente en mandato. Una vez que el líder carismático llega al poder, ya no existe la reflexión sobre si hay contradicciones entre el discurso, los actos y los resultados ofrecidos, hecho que incrementa la polarización y el conflicto en la sociedad.

Tipología del populismo

El populismo tiende a ser laxo, se le puede encontrar tanto entre simpatizantes de derecha como de izquierda, a la vez que ser utilizado como un marco discursivo, una estrategia electoral o bien como ideología, según los intereses y capacidad de los líderes o del movimiento en cuestión.

El populismo puede ser utilizado como un marco discursivo para conseguir adeptos; en este caso, el líder o candidato fundamenta sus discursos en principios del populismo, por ejemplo simplificar problemas complejos y proporcionar soluciones fáciles y rápidas como promesas de campaña; hacer uso de la confrontación con los políticos en el poder y resaltar las fallas, así como la polarización para asegurar adeptos.

Muy parecido a lo anterior, el populismo puede ser utilizado como una estrategia electoral, en la que en campaña los candidatos realizan promesas, se erigen como representantes del pueblo, etcétera, pero una vez en el poder dudan en mantener dichas promesas o bien se adhieren a la estructura ya establecida y se cuestionan seguir siendo populistas. Un ejemplo de ello es el caso de Emmanuel Macron,¹² presidente de Francia, quien durante la campaña se presentó como un político nuevo, ajeno a los partidos existentes, creó el partido “En Marche” y planteó propuestas aparentemente revolucionarias que pretendían dar solución a problemas sociales, pero al momento de llegar al poder sus políticas y acciones cambiaron, al punto de que en años recientes la población se ha enfrentado a su dirigente a partir de movimientos como

¹² Véase Marta Ochman, “Populismo”, en Beatriz Nadia Pérez Rodríguez *et al.*, *El léxico de la Unión Europea*, México, UAM-Xochimilco, 2023, pp. 356-370.

el de los “Chalecos amarillos” por la ampliación de la edad de jubilación, entre otras iniciativas.

Por último, el populismo puede ser tipificado como una ideología, pero en este caso, y a diferencia de otras ideologías más robustas como el liberalismo o el socialismo, el populismo se caracteriza por ser delgado y restrictivo. Delgado porque admite posturas tanto de derecha como de izquierda; ejemplo de ello es que actualmente se señala que en América Latina líderes y movimientos populistas de izquierda han llegado al poder, por lo que se habla de la “ola rosa”, haciendo referencia a los triunfos de la izquierda en la región; en tanto que, en Europa, la tendencia mayoritaria es a encontrar partidos y líderes populistas de ultraderecha.

El populismo es también definido como una ideología restrictiva porque aporta una explicación limitada de una realidad compleja, de ahí lo que ya se mencionó anteriormente respecto a que los líderes populistas proponen solucionar problemas como la pobreza mediante la repartición directa de dinero o la inmigración con el establecimiento de vallas o políticas restrictivas. En resumen, alude a la limitada visión de la complejidad de los problemas, sin atender las causas reales.

Otra de las características del populismo como ideología es su carácter dualista, el enfrentamiento entre dos sectores de la sociedad: el “pueblo” frente a la “élite”. Más allá de las calificaciones sobre ambos sectores, el enfrentamiento generado por los discursos populistas promueve la polarización, lo que genera tensiones y conflictos que distraen la atención de temas más importantes; se corre el riesgo de dejar de lado problemas de sectores esenciales para el desarrollo económico, político y social del país.

Finalmente, la ideología populista se define como antipluralista, en función de que los populistas se conciben como los únicos representantes de los intereses del pueblo: “Los populistas sostienen que sólo ellos representan de modo sustancial al pueblo; en su discurso, este término adquiere un valor moral que pretenden detentar de manera exclusiva. Los demás son rebajados a la categoría de inmorales exponentes de unas élites corruptas y antinacionales”,¹³ lo cual nutre la polarización y puede ser detonador de conflictos.

¹³ José Fernández Vega, “Reseñas de libros: Müller, Jan-Werner. 2016. *What is Populism?*”, en *Noésis, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 27, núm. 54, jul.-dic. 2018, epub: 3 de julio de 2020, en <https://doi.org/10.20983/noesis.2018.2.8> [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2395-86692018000400126] (consulta: 12 de enero de 2024).

Asimismo, el populismo se define como antiinstitucionalista, ya que tiende a respetar únicamente las instituciones y procesos que les benefician. Incluso se pueden encontrar casos en los que los líderes populistas ya en el poder debilitan y desprestigian a las instituciones que les pueden resultar incómodas, incluso pueden promover y generar su desaparición.

En resumen, el populismo tiene efectos claros en las sociedades en las que se instala, entre dichos efectos encontramos que fomenta la división en las poblaciones. El enfrentamiento entre “pueblo” y “élite” genera la polarización de la sociedad, lo que se recrudece ante su carácter antipluralista. Al ser una ideología “laxa” o delgada que le permite incorporar diversos posicionamientos e ideologías, cuando incorpora posicionamientos nacionalistas y de extrema derecha puede degenerar en fenómenos más complejos y peligrosos como el fascismo, la xenofobia e incluso el nazismo;¹⁴ y, finalmente, su posicionamiento antiinstitucional genera una crisis democrática ante su promoción del descrédito y pérdida de legitimidad de las instituciones que le son incómodas.

Condiciones propicias para el surgimiento del populismo

La historia ha demostrado que el populismo no es una condición permanente en las sociedades democráticas, sino que surge y crece cuando determinadas condiciones se presentan y hacen posible que el discurso de división y enfrentamiento entre dos sectores de la sociedad permee y logre tener arraigo.

Entre dichos factores podemos encontrar a poblaciones con necesidades que no han sido satisfechas o atendidas, grupos que se consideran desplazados y cuyas demandas parecen no tener cabida en las agendas políticas ni de los gobernantes ni de los partidos tradicionales. También es factible que crisis económicas y/o sociales sostenidas sean un contexto propicio para el surgimiento del populismo, en tanto que sectores de la población menos favorecida se verán más afectados por dichas crisis, sus demandas pueden no ser atendidas debidamente, e incluso puede presentarse una “voluntad de promoción frustrada”, es decir, que ante dichas crisis económicas sectores de la sociedad menos favorecidos no consigan alcanzar mejores condiciones de vida. En este mismo sentido, es posible que derivada de la situación de crisis se produzca

¹⁴ Véase Ochman, “Populismo”, *op. cit.*

una disminución de la clase media, lo que generaría frustración y descontento en el sector de la población afectada.

Un elemento que podríamos añadir en la actualidad es el desarrollo de la tecnología y las redes sociales, las cuales favorecen la transmisión de información de muy diversa índole, que puede ser veraz o no, que contribuyen a la desinformación y mueven emociones como el miedo y la frustración. Indiscutiblemente la tecnología facilita el acceso a la información, productos, servicios, etcétera; sin embargo, se ha probado que la manipulación por medio de diversas plataformas puede derivar en la manipulación de la información e incidir en las preferencias de electores y de la población en general.

El manejo de redes sociales en poblaciones donde no se tiene el necesario cuidado para corroborar la información recibida hace más vulnerables a los diversos sectores que no cuentan con la educación, conocimiento e incluso el interés por el manejo adecuado de la información que reciben, de ser manipulados o de creer en propuestas y discursos de soluciones fáciles a problemas complejos.

Las crisis europeas en el siglo XXI: el contexto para el auge del populismo

Las condiciones de crisis sostenidas y la mala o tardía respuesta de los gobernantes favorecen el surgimiento de líderes y movimientos populistas. Autores como Silvana Funes y Damián Saint-Mezard explican que el populismo surge como una respuesta y manifestación de resistencia a cambios estructurales, económicos, políticos y sociales.¹⁵

El caso de la UE parece contar con estas condiciones, ya que las crisis que en otras regiones se resolvieron favorablemente, en ésta tuvieron un proceso más lento y sinuoso para su solución. De hecho, se definió el periodo entre 2008 y 2019 como de “policrisis”, tras la crisis financiera de 2008 en la UE, particularmente en la Zona Euro. La crisis se prolongó varios años debido a la necesidad de controlar la política cambiaria del euro; la aplicación de políticas restrictivas a países como Grecia e Italia, cuyas economías fueron más

¹⁵ Véase Silvana Funes y Damián Saint-Mezard, “El populismo en Latinoamérica”, en Fernando Vallespín (ed.), *Historia de la teoría política. 5: Rechazo y desconfianza en el proyecto ilustrado*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, pp. 303-341.

afectadas que otras de la misma región, prolongaron la crisis y generaron resentimiento entre la población más afectada, por lo que muchas personas perdieron su capacidad de ingreso y experimentaron un descenso de su calidad de vida como resultado de las medidas establecidas.

Cabe recordar que antes de esto varios países europeos habían sufrido ataques terroristas, que si bien no tuvieron una afectación económica en la sociedad, sí representaron una alteración al orden, pérdidas humanas y el miedo se instaló entre la población que podía ser objeto de un ataque terrorista en cualquier momento. Por tanto, desde 2004 se empezó a desarrollar un ambiente de inestabilidad que se recrudeció con las crisis siguientes y la tardía, en algunos casos incluso torpe, respuesta tanto de los gobiernos nacionales como de las instituciones de la Unión Europea.

Tras la crisis financiera de 2008 y de la zona euro, conflictos en Medio Oriente, en Siria específicamente, desencadenaron una ola de migraciones hacia los países de la UE a través del Mar Mediterráneo y de Turquía. Las deficientes condiciones en las que dichos migrantes llegaban a la UE los puso en peligro, y muchos murieron en el intento. Las críticas por la inactividad de las instituciones europeas y de los gobiernos ante lo que se convirtió en una crisis humanitaria, alimentó el descrédito de las instituciones ante la población, la xenofobia de ciertos sectores y la resistencia a recibir a los migrantes, particularmente en algunos países de Europa central y oriental, como Hungría y Polonia, entre otros.

Esta situación obligó a los gobiernos nacionales y a las instituciones europeas a tomar decisiones para la distribución de los migrantes que llegaron a las costas de Italia, Grecia y España, así como a quienes ingresaban por países como Hungría. Las soluciones fueron, por un lado, un acuerdo para la redistribución de los migrantes que esperaban en refugios en diferentes países, y por otro establecer un acuerdo con Turquía para la retención de los migrantes en su territorio.

Los años más críticos fueron 2015 y 2016, pero las migraciones siguieron siendo tema de preocupación en los años siguientes. Aunado a ello, 2016 traería una nueva crisis política en el ámbito europeo ante el resultado del referéndum británico referente a su permanencia o salida de la UE. Cuál no sería la sorpresa, contra todos los pronósticos y encuestas realizados, cuando el resultado de dicho referéndum arrojó la preferencia de la población por el *Brexit*, es decir, por la salida de Reino Unido de la UE. Este resultado generó incertidumbre y desencadenó una crisis en Reino Unido que derivó en

el cambio de varios ministros que permanecieron poco tiempo en su cargo: Theresa May, Boris Johnson, Elizabeth Truss y finalmente Rishi Sunak, quien se desempeña en el cargo desde octubre de 2022. En cuanto a la UE, ésta estuvo más preocupada por establecer acuerdos para definir las condiciones sobre la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte, la situación en la que quedaría Gibraltar y el tipo de acuerdo al que llegaría con el Reino Unido, ya que a pesar de sus restricciones en cuanto al espacio Schengen y la zona euro, sus economías estaban muy interconectadas. Este proceso generó una crisis más política que económica, pero representó un duro golpe a la imagen de la UE, tanto al interior como al exterior.

Un factor externo que incidió en la definición de una nueva estrategia en lo referente a política exterior y de seguridad para la UE fue la política de Donald Trump con respecto a sus socios tradicionales y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La exigencia de Trump para que los europeos contribuyeran con más recursos a la OTAN y las tensiones derivadas de sus actitudes para con los líderes europeos, hicieron que éstos empezaran a plantearse la necesidad de destinar recursos a su seguridad y crear nuevos proyectos y hojas de ruta como la “Autonomía estratégica”.

En 2019, la llegada de una nueva Comisión con Ursula Von Der Leyen a la cabeza, parecía plantear la posibilidad de que la institución enfocaría sus propuestas y decisiones sobre los temas de interés y demandas de las nuevas generaciones, tales como medio ambiente, economía verde, desarrollo para una mejor calidad de vida, entre otros; sin embargo, en 2020 la pandemia por covid-19 volvió a generar dudas en cuanto a la eficiencia de respuesta y toma de decisiones de los gobiernos europeos, así como de las instituciones comunitarias.

La atención en los hospitales se entorpeció por la falta de recursos elementales como mascarillas o cubrebocas, que eran importados de China. De igual manera, ante la adquisición y distribución de vacunas, la acción de los Estados fue lenta. En ese momento, la Comisión de la Unión Europea no podía intervenir, ya que en temas de salud sus competencias son de cooperación, es decir, sólo puede actuar si los Estados miembros lo solicitan, por lo que no fue sino hasta que los Estados autorizaron su intervención que la UE colaboró en la adquisición y distribución de vacunas y la compra de insumos, entre otras actividades. Sin embargo, ante la opinión pública no familiarizada con la distribución de competencias de la UE y los Estados nacionales, la tardía reacción de las instituciones europeas pareció

una mala gestión, más que el respeto a las normas establecidas en los tratados comunitarios.

Finalmente, en febrero de 2022, el ámbito externo puso un nuevo reto a la UE: la invasión de Rusia a Ucrania. Esta guerra obligó a distraer recursos y esfuerzos de los países miembros, así como capital político de la UE ante la migración generada por el conflicto. El apoyo económico y armamentístico otorgado a Ucrania, la imposición de sanciones a Rusia a pesar del riesgo de carecer de la energía necesaria para sobrellevar el invierno por la evidente dependencia de energéticos rusos, y la consideración de adherir a Ucrania como nuevo miembro de la UE evidenciaron muchos de los puntos débiles de los europeos, lo cual puso a la UE nuevamente en una situación de crisis para atender lo urgente, dejando de lado la atención de las acciones necesarias para su desarrollo y satisfacción de las demandas de su población.

Todas estas crisis tuvieron repercusiones directas tanto tangibles como ideacionales sobre la población europea y sus apreciaciones de los políticos nacionales y comunitarios. Al respecto, se puede señalar que las estrictas medidas económicas (control del déficit y austeridad) impuestas por el Banco Central Europeo, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional durante la crisis del euro, afectaron a muchos ciudadanos al generar un incremento del desempleo, agudización de la pobreza y desigualdad. También se produjo un debilitamiento de la democracia y de la confianza en las instituciones, situación que se agravó por los discursos divulgados por medio de las redes sociales y por políticos populistas.

De igual manera, los problemas generados por la oleada de refugiados provocaron una crisis de identidad en muchos sectores de la población europea, reforzando el descontento entre los sectores más tradicionalistas y conservadores. Por tanto, en las primeras décadas del siglo XXI, la UE ha tenido que enfrentar una serie de retos y crisis que dejan huella en su población, esto tras el auge que vivió en la década de 1990, cuando se le calificaba como una potencia normativa que, además, contaba con los recursos y la estructura para convertirse en una gran potencia. Se le consideraba el modelo de integración a seguir, y el desarrollo que experimentaban los países adheridos animaba a otros a plantearse como objetivo integrarse a ella. La proyección que tenía generó grandes expectativas de desarrollo y bienestar para su población, sin embargo, las crisis vividas en el siglo XXI truncaron dichas perspectivas.

Ungureanu y Serrano¹⁶ señalan que el populismo emerge de las demandas sociales fragmentadas que no son satisfechas por las instituciones existentes, lo que explicaría que parte de la población de los países europeos manifieste hoy su apoyo a posturas euroescépticas y nacionalistas como producto de expectativas no cumplidas.

El populismo de ultraderecha en Europa

Partidos y líderes populistas en Europa han existido desde hace décadas; de hecho, uno de los partidos más representativos en la actualidad es Agrupación Nacional (*Rassemblement National* antes *Front National*), partido francés que fue creado en 1972 y ha tenido presencia en la vida pública desde entonces, pero a partir de 2002 logró situarse como la tercera fuerza política en Francia. Es un partido que ha tenido gran aceptación e incluso logró posicionarse en las elecciones al Parlamento Europeo en 2014. No parece que sea producto de la casualidad que en estas décadas del siglo XXI un partido de extrema derecha, nacionalista y populista se esté posicionando en Francia, al punto de quedar como segunda fuerza en las elecciones presidenciales de 2017 y 2022.

Entre las características que priman actualmente en los partidos populistas de derecha europeos podemos encontrar la tendencia a asociar a la inmigración con la criminalidad, lo que han sustentado especialmente con los actos de terrorismo; la disminución del estado de bienestar como consecuencia de las crisis económicas vividas; su preocupación por la seguridad y la exaltación de los elementos identitarios nacionales, y por la reivindicación del concepto de nación y soberanía nacional.¹⁷

Además de las características mencionadas anteriormente, como la polarización de la sociedad entre “pueblo” y “élite”, donde el concepto *élite* se amplía hasta las instituciones y funcionarios europeos, a pesar de que algunos miembros de los partidos populistas han formado parte y se han beneficiado de participar

¹⁶ Camil Ungureanu e Ivan Serrano, “El populismo como relato y la crisis de la democracia representativa”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 119, septiembre de 2018, p. 15.

¹⁷ Carlos Haynes Campos, “El momento populista de derechas en Europa. Apuntes sobre el caso español”, *Theorien. Revista de Ciencias Sociales*, vol. IV, núm 1, 2019, pp. 132-133, en www.revistatheorien.com

en instituciones europeas como el Parlamento. Tal fue el caso de Marine Le Pen y de Nigel Farage (miembro del UKIP, Partido de la Independencia del Reino Unido, que impulsó la votación por el *Brexit*), ambos promovieron el euroescepticismo y plantearon la posibilidad de que sus países dejaran de formar parte de la UE, al tiempo en que fungían como eurodiputados.

Otro de los signos que distinguen a los populistas de derecha es que reivindican el nacionalismo y dirigen su discurso hacia la población nativa y tradicionalista, ubicando a los migrantes como “el otro”, quienes, sin formar parte de la élite, son objeto de la diferenciación para activar la polarización en la sociedad.

Cabe mencionar que el análisis relativamente reciente del populismo en Europa se debió al incremento de las preferencias por partidos de este corte, tanto de derecha como de izquierda, y por su posicionamiento no sólo en los parlamentos nacionales sino en las elecciones al Parlamento Europeo, donde han alcanzado escaños e incrementado cada vez más su participación en esta institución. El Cuadro 1 muestra el número de partidos populistas existentes en los países de la UE y los partidos populistas de extrema derecha con participación en los parlamentos nacionales. Esto nos da una idea de la presencia del populismo en esa comunidad política.

El Cuadro 2 muestra los partidos populistas de derecha con mayor apoyo en los países europeos. De acuerdo con los datos expuestos, resulta claro que Hungría es uno de los países en el que los partidos populistas de derecha cuentan con mayor apoyo. De hecho, el Cuadro 3 concentra la conformación de los gobiernos nacionales y su tendencia política. En él se puede observar que en Hungría e Italia los gobiernos actuales son de derecha y sus jefes de Estado se han distinguido por sus campañas y políticas populistas, en particular Viktor Orbán, quien, como líder carismático, se ha mantenido en el poder en varios periodos y se ha resistido a seguir las políticas de la UE y a establecer acuerdos para resolver el problema de la migración. De igual manera, ha criticado a las instituciones europeas responsabilizándolas de las crisis y de los problemas a los que se enfrenta la población. El posicionamiento de este líder dificulta llegar a acuerdos consensuados en las instituciones comunitarias, así como la puesta en marcha de políticas y acciones concretas; a la vez, alimenta la resistencia y el discurso de otros líderes populistas en la Unión Europea.

El Cuadro 3 ofrece un panorama general de las tendencias políticas que gobiernan en la Unión Europea, donde se puede apreciar el posicionamiento de la derecha. Lo anterior no significa que todos estos gobiernos sean de extrema derecha, sin embargo, es claro que la alerta se ha encendido desde

Cuadro 1. Partidos populistas de extrema derecha en países de la Unión Europea

<i>País</i>	<i>Número de partidos popu- listas</i>	<i>Partidos populis- tas de extrema derecha</i>	<i>Partidos populistas de extrema derecha con repre- sentación en parlamentos nacionales</i>
Alemania	2	1	1
Austria	5	1	1
Bélgica	5	3	2
Bulgaria	11	8	1
Croacia	11	10	8
Chipre	7	5	1
Dinamarca	3	2	1
Eslovaquia	10	2	4
Eslovenia	7	2	1
España	1	1	1
Estonia	4	2	0
Finlandia	2	1	1
Francia	4	2	3
Grecia	10	5	1
Hungría	4	4	2
Irlanda	1	0	0
Islandia	4	0	0
Italia	9	7	2
Letonia	9	3	1
Lituania	4	3	0
Luxemburgo	1	1	1
Países Bajos	5	4	4
Polonia	7	5	2
Portugal	1	1	1
República Checa	6	4	1
Rumania	5	3	1
Suecia	2	1	1
Total	140	81	42

Fuente: realizado con información de *The PopuList*, en <https://popu-list.org/> (<https://popu-list.org/wp-content/uploads/2023/09/The-PopuList-3.0-short-version.pdf> (consulta: 12 de enero de 2024)).

Cuadro 2. Apoyo en elecciones nacionales a partidos populistas de extrema derecha en países de la Unión Europea

<i>País</i>	<i>Partido</i>	<i>Porcentaje de apoyo nacional</i>
Alemania	Alternativa por Alemania	12.6%
Austria	Partido Libertad	26%
Bélgica		
Bulgaria	Patriotas Unidos	9%
Croacia		
Chipre	ELAM	3.7%
Dinamarca	Partido Popular Danés	21%
Eslovaquia	Nuestra Eslovaquia	8%
Eslovenia		
España	Vox	10.3%
Estonia	Partido Popular Conservador	17.8%
Finlandia	Los Finlandeses	17.7%
Francia	Agrupación Nacional (<i>Rassemblement national</i>)	13%
Grecia	Aurora Dorada	7%
Hungría	Fidesz	49%
	Jobbik	19%
Irlanda		
Islandia		
Italia	La Liga	17.4%
Letonia		
Lituania		
Luxemburgo		
Países Bajos	Partido de la Libertad	13%
Polonia		
Portugal		
República Checa	Libertad y Democracia Directa	11%
Rumanía		
Suecia	Demócratas Suecos	17.6%

Fuente: realizado con información de *The PopuList*, en <https://popu-list.org/> (<https://popu-list.org/wp-content/uploads/2023/09/The-PopuList-3.0-short-version.pdf> (consulta: 12 de enero de 2024).

Cuadro 3. Gobiernos de la Unión Europea en la actualidad

<i>País</i>	<i>Primer ministro</i>	<i>Orientación ideológica</i>	<i>Situación parlamentaria</i>	<i>Año de formación</i>
Alemania	Olaf Scholz	centro-izquierda	Mayoría	2021
Austria	Karl Nehammer	centro	Mayoría	2021
Bélgica	Alexander De croo	centro	Mayoría	2020
Bulgaria	Nikolay Denkov	gran coalición	Mayoría	2023
República Checa	Petr Fiala	centro-derecha	Mayoría	2021
Chipre	Nikos Christodoulidis	centro	Minoría	2023
Croacia	Andrei Plenkovic	centro-derecha	Mayoría (con apoyo externo)	2020
Dinamarca	Mette Frederiksen	gran coalición	Mayoría (con apoyo externo)	2022
Eslovaquia	Robert Fico	centro-izquierda	Mayoría	2023
Eslovenia	Robert Golob	centro-izquierda	Mayoría	2022
España	Pedro Sánchez	izquierda	Minoría	2023
Estonia	Kaja Kallas	centro	Mayoría	2023
Finlandia	Petteri Orpo	centro-derecha	Mayoría	2023
Francia	Gabriel Attal	centro	Minoría	2024
Grecia	Kyriakos Mitsotakis	centro-derecha	Mayoría	2023
Hungría	Viktor Orbán	derecha	Mayoría	2022
Irlanda	Leo Varadkar	centro-derecha	Mayoría	2022
Italia	Giorgia Meloni	derecha	Mayoría	2022
Letonia	Evika Silina	centro	Mayoría	2023
Lituania	Ingrida Simonytė	centro-derecha	Mayoría	2020
Luxemburgo	Luc Frieden	centro-derecha	Mayoría	2023
Malta	Robert Abela	centro-izquierda	Mayoría	2022
Países bajos	Mark Rutte	centro-derecha	Mayoría	2022
Polonia	Donald Tusk	centro	Mayoría	2023
Portugal	António Costa	centro-izquierda	Mayoría	2022
Rumania	Marcel Ciolacu	gran coalición	Mayoría	2023
Suecia	Ulf Kristersson	centro-derecha	Mayoría (con apoyo externo)	2022

Fuente: Roberto Ortiz de Zárate, “Cuáles son los gobiernos europeos: partidos, coaliciones, primeros ministros. Análisis de los 27 gobiernos que componen la UE y los de otros 13 países europeos”, en https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/cuales_son_los_gobiernos_europeos_partidos_coaliciones_primeros_ministros (consulta: 12 de enero de 2024).

hace ya algunos años, en función de los riesgos que conlleva la exacerbación de los posicionamientos de ultraderecha, como la xenofobia.

Conclusiones

Si bien el crecimiento de los partidos populistas ha ido en aumento de 1998 a 2018,¹⁸ y a pesar de la diversidad de posicionamientos que pueden encontrarse en el populismo, el fortalecimiento de los partidos de derecha en Europa es lo que ha encendido las alertas, particularmente por los posicionamientos nacionalistas en los que se reivindica, como ya se mencionó, la soberanía estatal en detrimento de las instituciones europeas; además, su tendencia a criminalizar a la inmigración y su naturaleza identitaria apelan al enfrentamiento entre los europeos nativos y quienes no lo son, donde el riesgo de la xenofobia y el chovinismo puede derivar en fenómenos peligrosos como el fascismo o el nazismo.

De hecho, acciones tomadas por algunos jefes de Estado y políticos provenientes de partidos políticos de derecha han demostrado su resistencia a resolver el problema migratorio, como lo hizo Viktor Orbán al cerrar su frontera con Serbia para impedir la llegada de migrantes en 2015 y su negativa al acuerdo de cuotas para la reubicación de los migrantes detenidos en Grecia e Italia, en el mismo periodo.

Otra de las preocupaciones que genera el populismo de extrema derecha es su desprecio por las instituciones democráticas, lo que aunado a su posicionamiento nacionalista puede ir en detrimento tanto de las instituciones comunitarias como del mercado interno. Sin embargo, las similitudes entre los partidos populistas de extrema derecha son muy generales, ya que podemos encontrar partidos que se declaran euroescépticos y abogan por salir del proceso de integración, como aquellos que sólo plantean un rediseño del proceso de integración, como es el caso de Agrupación Nacional (*Rassemblement National*) con Marine Le Pen.

Si bien el populismo puede ser considerado por algunos como la reactivación del disenso en la política, como se mencionó al inicio de este trabajo, y que resulta un argumento muy empleado para explicar los partidos y

¹⁸ Véase Alain Dieckhoff, “Les populistes au pouvoir: perspectives compare”, en Alain Dieckhoff, Christopher Jaffrelot y Élise Massicard, *Populismes au pouvoir*, París, Sciences Po, 2019, pp. 13-23.

movimientos populistas de izquierda en América Latina, como una reacción ante los resultados de las políticas neoliberales, para Europa el populismo de extrema derecha y la posibilidad de que derive en movimientos como el fascismo o el nazismo (xenofobia, chovinismo y políticas extremas) refiere a recuerdos dolorosos; lo que en realidad resulta ser un riesgo no sólo para los europeos, sino para el mundo en general.

En la actualidad, ante un año en el que habrá elecciones al Parlamento Europeo —lo que implicará el cambio tanto en la Comisión Europea como en otros seis países de la UE (Austria, Bélgica, Croacia, Finlandia, Lituania y Portugal)—, la atención se centra nuevamente en las propuestas políticas disponibles, y sobre todo en las preferencias de la población, ya que este contexto ofrecerá la oportunidad a partidos populistas de extrema derecha de hacerse presentes no sólo en las elecciones nacionales sino también en las comunitarias, difundiendo su posicionamiento ante las diversas problemáticas que enfrentan a la población con las instituciones y sus gobernantes, exaltando las demandas de aquellos que se sienten desplazados, atrayendo a más simpatizantes y desencantados de la política, del liberalismo y de la democracia.

De todo lo anterior es que se deriva la relevancia de seguir observando y analizando las actividades y propuestas de los partidos populistas de extrema derecha, ya que es evidente la penetración que han tenido entre diversos grupos de la población. Por un lado, será necesario estar atento para evitar que dichos movimientos deriven en movimientos más extremistas y, por el otro, en atender y tratar de comprender las demandas no satisfechas de esos grupos de población, que pueden parecer minoritarios, pero que han tenido un incremento constante en la última década.

Referencias

Dieckhoff, Alain, “Les populistes au pouvoir: perspectives compare”, en Alain Dieckhoff, Christopher Jaffrelot y Élise Massicard, *Populismes au pouvoir*, París, Sciences Po, 2019.

Fernández Vega, José, “Reseñas de libros: Müller, Jan-Werner. 2016. *What is Populism?*”, *Noésis. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 27, núm. 54, Ciudad Juárez, julio-diciembre, 2018, E-pub: 3de julio de 2020, en <https://doi.org/10.20983/noesis.2018.2.8> [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2395-86692018000400126], consulta: 12 de enero de 2024.

- Funes, Silvina y Saint-Mezard, Damián, “El populismo en Latinoamérica”, en Fernando Vallespín (ed.), *Historia de la teoría política*, 5, Madrid, Alianza Editorial, 2012, pp. 303-341.
- Haynes Campos, Carlos, “El momento populista de derechas en Europa. Apuntes sobre el caso español”, *Theorien. Revista de Ciencias Sociales*, vol. IV, núm. 1, 2019, pp. 132-133, en www.revistatheorien.com
- Incisa, Ludovico, “Populismo”, en Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 2015, p. 1247.
- Marcos, Beatriu, “¿Todo populismo es regresivo y autoritario? Apuntes sobre el populismo progresista y los movimientos sociales como posibilitadores de un nuevo republicanismo”, en José Antonio de la Peña, Gustavo Leyva *et al.*, *Populismo y globalización en el siglo XXI*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2020, pp. 172-183.
- Mudde, Cas y Rovira Kaltwasser, Cristóbal, *Populismo. Una breve introducción*, Madrid, Alianza Editorial, 2019, 148 pp.
- Ochman, Marta, “Populismo”, en Beatriz Nadia Pérez Rodríguez *et al.*, *El léxico de la Unión Europea*, México, UAM-Xochimilco, 2023, pp. 356-370.
- Ortiz de Zárate, Roberto, “Cuáles son los gobiernos europeos: partidos, coaliciones, primeros ministros. Análisis de los 27 gobiernos que componen la UE y los de otros 13 países europeos”, en CIDOB, URL: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/cuales_son_los_gobiernos_europeos_partidos_coaliciones_primeros_ministros
- The PopuList*, en <https://popu-list.org/> (<https://popu-list.org/wp-content/uploads/2023/09/The-PopuList-3.0-short-version.pdf>)
- Ungureanu, Camil y Serrano, Ivan, “El populismo como relato y la crisis de la democracia representativa”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 119, septiembre, 2018, p. 15.

¿El cambio de paradigma en la concepción de la seguridad internacional?: el auge de la política exterior feminista

*Ximena Mejía Gutiérrez*¹

Introducción

La incorporación de la perspectiva de género (PEG) en la política internacional ha permitido generar un conjunto de instrumentos para garantizar la promoción y protección de los derechos de las mujeres, así como para promover la igualdad de género. Si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos estipula que todos nacen con los mismos derechos, la lucha de activistas feministas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX ha logrado superar el uso del lenguaje ginope² presente en los documentos fundacionales de la Organización de las Naciones Unidas. Ejemplo de ello es la adopción de la Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres en 1953; la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) en 1979, así como la formulación de la Plataforma de Acción de Beijing de 1995, documento que ha fungido como hoja de ruta para garantizar la igualdad de género.

Además de crear un andamiaje jurídico para impulsar a los Estados a emprender acciones para mejorar las condiciones de vida de las mujeres y reducir las brechas de desigualdad, la incorporación de la PEG en el plano internacional posibilita visibilizar la importancia de considerar las dinámicas de género en ámbitos como la cooperación internacional, la lucha contra el cambio climático, la diplomacia y la seguridad nacional. Sobre este último punto, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó en el 2000 la Resolución 1325, la

¹ Estudiante de la Maestría en Estudios de Género de El Colegio de México.

² Ginopía es miopía o ceguera a lo femenino, el no ver a las mujeres, el no percibir su existencia ni sus obras; se entiende como una omisión, generalmente no consciente, naturalizada y casi automática por lo anterior, a la realidad de las mujeres.

cual enfatiza la necesidad de incorporar a las mujeres en espacios de decisión para resolver y prevenir el conflicto, incorporar la PEG en las misiones de mantenimiento de la paz y la adopción de medidas especiales para proteger a mujeres y niñas de la violencia de género que se exagera en casos de enfrentamiento bélico.³

Este contexto es el parteaguas del auge de las denominadas “Políticas exteriores feministas” (PEF), fenómeno que, de acuerdo con Karin Aggestam y Annika Bergman Rosamond,⁴ puede ser comprendido como la búsqueda de ciertos Estados —que, en su mayoría, mantienen una postura progresista hacia los derechos de las mujeres y, en consecuencia, adoptaron el principio de la transversalización de la PEG en su política exterior en décadas previas— por reorientar su política exterior hacia un compromiso más ambicioso y controvertido con la renegociación y desafío de las jerarquías de género presentes en las instituciones globales y las políticas exteriores y de seguridad de los Estados.

Así, la materialización de dicho compromiso debería implicar la redefinición de las prioridades de seguridad de aquellos Estados que han adoptado una política exterior de este corte; esto no sólo en el ámbito discursivo, sino también en la ejecución de su política exterior. En este sentido, en el presente capítulo cuestiono cómo se ha modificado la noción de seguridad en relación con el surgimiento de la primera generación de países que adoptaron una política exterior feminista —me centraré en los casos de Suecia (2014), Canadá (2017), Francia (2018) y México (2020)— y en qué medida el discurso normativo de las PEF ha transformado sus prioridades en esta materia.

Para responder a estos cuestionamientos, primero rescato las definiciones sobre la PEF que se han brindado desde la academia, sociedad civil y aquellas de los propios Estados, con el objetivo de identificar características en común de los posicionamientos de la primera generación de las PEF. Posteriormente, retomo la discusión académica en torno a la evolución del concepto de “seguridad”, a lo largo del siglo XX, con la finalidad de contar con herramientas teóricas que permitan comprender cómo, a raíz de la adopción de políticas de este corte, se modifica la visión que tienen los Estados sobre el

³ Karin Aggestam y Annika Bergman Rosamond, “Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics, Politics, and Gender”, *Ethics & International Affairs*, núm. 30, 2016, p. 326.

⁴ En este documento no sólo plasmaré el apellido de las autoras y autores que me han permitido construir mi disertación, sino también su nombre de pila, con el objetivo de hacer visible su trabajo y, en específico, la labor de las académicas.

mantenimiento de la paz y la estabilidad internacional. Después, realizo un balance entre lo normativo y la ejecución de las PEF, al examinar la retórica de los Estados en relación con la seguridad y contrastar sus posicionamientos con algunos hitos del actuar de estos países desde el anuncio de la adopción de dichos instrumentos. Finalmente, apporto algunas reflexiones para entender en qué medida el fenómeno de la PEF es capaz de transformar el paradigma tradicional de la seguridad nacional.

El auge de la(s) política(s) exterior(es) feminista(s): ¿una definición en común?

Si bien es cierto que, en el ámbito del quehacer internacional, el término “política exterior feminista” es empleado por vez primera en 2014, con la declaración de Suecia de la adopción de una política de este cariz, su origen puede rastrearse en la academia. En 2001, la politóloga Lisa Ann Richey⁵ acuñó el término para elaborar una crítica a la política de cooperación danesa y promover su transformación hacia el diseño de una estrategia de asistencia al desarrollo, capaz de subvertir las jerarquías de género. En su disertación pueden identificarse dos áreas de oportunidad de dicha política: primero, el hecho de que las acciones de cooperación internacional se han centrado en el colectivo mujeres y no han tomado en cuenta las relaciones de poder presentes en las comunidades locales, lo cual lleva a la homogeneización de sus necesidades, así como a la reproducción de roles tradicionales como madres y cuidadoras; y, segundo, el mantenimiento de un enfoque *top-down*, en el que se prioriza y exporta la visión occidental de la igualdad de género al Sur Global, sin tener en cuenta las dinámicas de género de las poblaciones locales.⁶ A grandes rasgos, Richey argumenta que estos proyectos mantienen una visión productivista del empoderamiento de las mujeres, pues se centran en iniciativas de salud, educación y de fomento al emprendimiento, las cuales no permiten entender el papel de las masculinidades en el establecimiento de jerarquías, ni los requisitos para que las mujeres sean agentes de su propio empoderamiento.

⁵ Lisa Ann Richey, “In Search of Feminist Foreign Policy: Gender, Development and Danish State Identity”, *Cooperation and Conflict*, núm. 36, 2001, pp. 177-179.

⁶ Paul A. Sabatier, “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy*, vol. 6, núm. 1, 1986, p. 22.

Es importante tener presentes las críticas de dicha autora, debido a que las estrategias de asistencia al desarrollo enmarcadas dentro de PEF de Francia, Canadá y Suecia no recuperan a detalle esta discusión y tienden a mantener una perspectiva de arriba abajo en su relación con organizaciones de base del Sur Global. Ello constituye una importante limitante para garantizar el carácter radical y subversivo que presuntamente buscan alcanzar dichos países con la decisión de poner en marcha una política exterior feminista.

Después de 2014, los intentos por brindar sustento teórico a la PEF se han encontrado con el obstáculo de que el pensamiento feminista, en el marco de la disciplina de las Relaciones Internacionales (RI), aún no ha producido normas de conducta ética que guíen a los Estados y otros actores no estatales. Asimismo, existe recelo entre diversas perspectivas feministas hacia el Estado y las organizaciones internacionales, puesto que se considera que ambos actores mantienen lógicas intrínsecamente patriarcales.⁷

A pesar de ello, se han registrado esfuerzos por conceptualizar y dotar de sentido a la PEF, los cuales han emergido desde la academia y organizaciones no gubernamentales. Desde el Norte Global, Karin Aggestam, Annica Kronsell y Annika Bergman Rosamond,⁸ Marina Kumskova y Victoria Scheyer,⁹ Christine Alwan y Laurel Weldon,¹⁰ entre otras, han teorizado sobre la definición, principios, alcances y objetivos que deben caracterizar a una política exterior feminista; asimismo, desde el espacio de acción de los laboratorios de ideas, autoras como Lyric Thompson, Spogmay Ahmed, Tanya Khokh,¹¹ etcétera, han seguido de cerca los resultados y la evolución de las PEF que se

⁷ Jacquie True, “Gender in Foreign Policy”, *Prio*, en <https://www.prio.org/events/8452> (consulta: 18 de septiembre de 2023).

⁸ Karin Aggestam, Annica Kronsell y Annika Bergman Rosamond, “Theorising feminist foreign policy”, *International Relations*, núm. 33, 2019, pp. 23-25.

⁹ Victoria Scheyer y Marina Kumskova, “Feminist foreign policy”, *Journal of International Affairs*, vol. 72, núm. 2, 2019, pp. 57-59.

¹⁰ Christine Alwan y Laurel Weldon, “What is Feminist Foreign Policy? An Explanatory Evaluation of Foreign Policy in OECD Countries”, *Consortium on gender, security and human rights*, en <https://genderandsecurity.org/projects-resources/research/what-feminist-foreign-policy-explanatory-evaluation-foreign-policy-oecd> (consulta: 11 de septiembre de 2023).

¹¹ Lyric Thompson, Spogmay Ahmed y Tanya Khokh, “Defining feminist foreign policy: a 2021 update”, *ICRW*, en <https://www.icrw.org/publications/defining-feminist-foreign-policy/> (consulta: 11 de septiembre de 2023).

han declarado hasta el momento y, también, han aportado marcos de evaluación de dichas iniciativas.

En el contexto latinoamericano también se han registrado esfuerzos por abordar este fenómeno desde las instituciones educativas y las organizaciones no gubernamentales. Ejemplo de los primeros son los trabajos de Vania Ramírez Camacho,¹² Tatiana Telles Calderón,¹³ Ramón Stevens Martínez,¹⁴ Daniela Sepúlveda Soto,¹⁵ entre otras. Asimismo, organizaciones como “Internacional Feminista”¹⁶ y “Nueva Política Exterior”,¹⁷ han seguido de cerca los avances en el marco de la PEF de México, el reciente anuncio de la adopción de una política exterior feminista por parte de Chile (2023), así como ejercicios de prospectiva sobre la adopción de una política exterior de este tipo por parte de otros países de la región.

De tal modo, las definiciones que se han desarrollado tienden a resaltar que la PEF mantiene un enfoque normativo que prioriza valores como la igualdad, la justicia, la paz y el cuidado,¹⁸ y supone la adopción de una postura más radical que pretende desafiar las jerarquías de poder y género presentes en las instituciones actuales de la política exterior.¹⁹ Asimismo, se trata de un marco

¹² Vania Ramírez Camacho y Ximena Mejía Gutiérrez, “La política exterior feminista de México: un primer ejercicio de evaluación”, *Revista mexicana de política exterior*, núm. 120, agosto de 2021, pp. 223-225.

¹³ Tatiana Telles Calderón, “¿Una política exterior feminista mexicana”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, en <https://revistafal.com/una-politica-exterior-feminista-mexicana> (consulta: 10 de septiembre de 2023).

¹⁴ Ramón Fernando Stevens Martínez, *El auge de la política exterior feminista: una explicación desde el isomorfismo institucional*, tesis de maestría, México, El Colegio de México, 2022, pp. 2-6.

¹⁵ Daniela Sepúlveda Soto, “Política exterior feminista: el próximo emprendimiento normativo de América Latina”, *Análisis Carolina*, núm. 34, 2021, pp. 1-2.

¹⁶ Daniela Philipson García, Dinorah Arceta y Ana Velasco, “Mexico’s Feminist Foreign Policy | A Brief Evaluation”, *Internacional Feminista*, en <https://www.internacionalfeminista.com/> (consulta: 8 de septiembre de 2023).

¹⁷ Nueva Política Exterior, “Política exterior feminista: acciones concretas para el ministerio de relaciones exteriores”, en <https://nuevapoliticaexterior.cl/2021/11/04/politica-exterior-feminista-acciones-concretas-para-el-ministerio-de-relaciones-exteriores/> (consulta: 20 de septiembre de 2023).

¹⁸ Lyric Thompson y Rachel Clement, “Definiendo la política exterior feminista”, Washington, DC, ICRW, en https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2019/11/ICRW_DefiningFeministForeignPolicy_Brief_Spanis (consulta: 20 de septiembre de 2023).

¹⁹ Aggestam, Kronsell y Bergman, “Theorising feminist...”, *op. cit.*, pp. 25-26.

de acción que se centra en problemáticas como la discriminación de género, las desigualdades, la violencia, así como la falta de inclusión y representación de mujeres y grupos marginados.

Una de las definiciones más precisas es aquella que aportan Thomson y Clement,²⁰ quienes la caracterizan como una política de Estado que implica la priorización de los principios de equidad de género, los derechos humanos, los derechos de las mujeres y otros grupos vulnerables, a la hora de interactuar con otros países y diseñar sus estrategias en el plano internacional. De tal suerte, una PEF tendría que presentar las siguientes características: 1) aportar recursos para alcanzar su visión de equidad de género; 2) cuestionar y controvertir estructuras de poder patriarcales en esferas como la defensa, el comercio y la diplomacia, 3) elaborar análisis profundos para poner en marcha prácticas desde una perspectiva de género y tener en cuenta la perspectiva de la sociedad civil.

Así, estas autoras consideran que tener una definición clara de lo que es una PEF posibilitará estudiar mejor su diseño y su puesta en marcha. Aunque esta postura brinda la oportunidad de analizar dicho fenómeno desde un enfoque de política pública, también es importante aproximarse a su estudio desde la forma en que cada país interpreta una visión particular del feminismo en sus discursos y acciones concretas; en opinión de Thomson,²¹ es necesario explorar cómo se ha manifestado este fenómeno en la realidad, más allá de cómo debería aplicarse desde el plano teórico-normativo.

Como se mencionó en líneas previas, el primer país en adoptar una PEF fue Suecia, a finales de 2014, bajo el gobierno progresista y de coalición del primer ministro Stefan Löfven y la ministra de asuntos exteriores, Margot Wallström. Aunque en octubre de 2022 la PEF fue eliminada por el gobierno conservador de Ulf Kristersson, hasta el momento se trata del proyecto más antiguo y consolidado. De acuerdo con el discurso oficial, el país nórdico la define como un método de trabajo y una perspectiva que privilegia la equidad de género, la cual es comprendida como la aspiración de que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades para diseñar sus propias vidas y las de su sociedad;²² es decir, se trata de una retórica de cariz liberal, que supone

²⁰ Thomson y Clement, “Definiendo la política exterior...”, *op. cit.*, pp. 77-81.

²¹ Jennifer Thomson, “What’s Feminist about Feminist Foreign Policy? Sweden’s and Canada’s Foreign Policy Agendas”, *International Studies Perspectives*, núm. 21, 2020, p. 6.

²² Embajada de Suecia, “New handbook on Sweden’s Feminist Foreign Policy”, en <https://www.swedenabroad.se/es/embajada/zimbabwe-harare/news--events/news/new-handbook-on-feminist-foreign-policy/> (consulta: 23 de septiembre de 2023).

equiparar las condiciones de partida para que cada individuo tenga la posibilidad de acceder por sí mismo a los derechos que dicta la ley.

A su vez, el gobierno sueco no consideraba a esta noción como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar mayor justicia, seguridad y paz a escala mundial, cuestión que denota una perspectiva sobre la seguridad más amplia que la concepción tradicional de la seguridad nacional. Incluso, en el libro blanco de la PEF sueca es común que se haga mención a aquellos estudios que encuentran una relación causal positiva entre índices altos de equidad de género y sociedades más sanas, seguras y económicamente fuertes.²³

Por otro lado, a manera de ruta de trabajo, la PEF sueca se basa en la metodología de las tres “R”, que implica que el servicio exterior debe esforzarse por fortalecer los derechos (*rights*), la representación y los recursos de todas las mujeres y niñas, teniendo en cuenta la realidad en la que viven. Además, se plantea como objetivo combatir la discriminación y la desigualdad de género en todas las etapas y contextos de la vida, así como mantener un enfoque interseccional, que se basa en el reconocimiento de que las personas tienen diferentes condiciones de vida, niveles de influencia y necesidades.

En este sentido, su discurso interactúa con la retórica normativa del enfoque de la transversalidad de la perspectiva de género, el cual ha sido aplicado por la comunidad internacional desde la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en 1995. En el informe del 15 aniversario de dicha celebración se define a la transversalidad de género (*gender mainstreaming*, en inglés) como una estrategia que garantiza que las prioridades y necesidades de las niñas y mujeres se tomen en cuenta en el diseño, puesta en práctica, monitoreo y evaluación de políticas, estrategias y planes de distribución de recursos.²⁴ En este tenor, la metodología de las tres “R” del país nórdico no constituye una innovación, pero añadir el calificativo “feminista” a su política exterior denota el compromiso de desarrollar iniciativas más controvertidas, que cuestionen y desafíen las jerarquías de poder en el ámbito internacional.

A diferencia de la PEF sueca, Canadá acotó la adopción de un enfoque feminista a las esferas de la cooperación internacional, la asistencia al desarrollo, la ayuda humanitaria y la diplomacia, por lo que se le ha dado en llamar “Política de Asistencia Internacional Feminista” (FIAP, por sus siglas en inglés). En

²³ *Idem.*

²⁴ María Rigat Pflaum, “Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género”, *Nueva Sociedad*, núm. 218, 2008, pp. 40-41.

junio de 2017, el gobierno del primer ministro Justin Trudeau y la ministra de asuntos exteriores, Chrystia Freeland, anunció su adopción y se posicionó en favor de la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas, “como una estrategia inteligente para reducir la pobreza y la desigualdad, así como para generar prosperidad”.²⁵

Otra diferencia de la PAIF canadiense en relación con la iniciativa sueca es el hecho de que esta última no se compromete a trastocar las estructuras de poder que generan jerarquías basadas en el género. En contraste, su principal premisa es el reconocimiento de que la pobreza tiene como una de sus causas las inequidades de género; por ejemplo, prácticas culturales sexistas, estereotipos de género o ambientes violentos que limitan el potencial de las mujeres. De tal suerte, ellas son vistas como agentes de cambio, capaces de transformar tanto las vidas de sus familias como de sus comunidades cuando pueden acceder a mejores oportunidades.

Esta perspectiva concuerda con las críticas que lanzó Richey hacia las estrategias de cooperación internacional y asistencia para el desarrollo de Dinamarca, pues la retórica canadiense se enfoca exclusivamente en el colectivo de mujeres y no plantea medidas para subvertir las estructuras que generan desigualdad con base en el género. Además, el colocarlas como las principales responsables del cambio en sus familias y comunidades no sólo coloca en segundo plano la lucha por alcanzar más y mejores derechos para ellas, sino que contribuye a perpetuar el triple rol que han detentado como madres, trabajadoras y voluntarias del trabajo comunitario.

En lo que respecta a Francia, durante su cargo en la presidencia del Grupo de los siete (G7) en 2019, el país europeo reafirmó su compromiso de incrementar los recursos destinados a apoyar proyectos en exterior en favor de la equidad de género; ello con la finalidad de que, para el año 2020, el 50% de la ayuda oficial para el desarrollo se destinara a este rubro. Además de reafirmar esta postura, en ese año el gobierno del presidente Emmanuel Macron y el ministro de Europa y asuntos exteriores, Jean-Yves Le Drian, adoptó una perspectiva exterior feminista.

Al igual que en el caso sueco, la PEF francesa incluye una visión hacia el exterior que guía la interacción de dicho país con otros actores globales y la

²⁵ Gobierno de Canadá, “Canada’s Feminist International Assistance Policy”, en https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng#3 (consulta: 23 de septiembre de 2023).

cual ha sido denominada “diplomacia feminista”; ésta se enfoca en las áreas de economía, política, cultura, educación y cooperación para el desarrollo; sin embargo, no incorpora las dimensiones de seguridad y defensa. A pesar de ello, sí comprende acciones dentro de las fronteras, ya que una de sus metas es la realización de prácticas y protocolos para erradicar el acoso dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, mantener comunicación libre de estereotipos de género, así como aumentar la cantidad de mujeres en puestos de toma de decisión.²⁶

El gobierno francés concibe a la PEF como una respuesta al aumento de la popularidad de las posturas antidemocráticas y conservadoras en la esfera internacional, situación que se manifiesta en las políticas discriminatorias que varios gobiernos llevan a cabo para limitar el acceso de las mujeres a la salud, la educación, la vida política y las oportunidades económicas.²⁷

De tal modo, emplear el término “feminista” puede comprenderse como una estrategia de la actual administración para desmarcarse de estos posicionamientos y para recalcar su carácter liberal y progresista; ello concuerda con el hecho de que se hace énfasis en la necesidad de mantener coherencia a la hora de conjugar las herramientas y principios entre: 1) los pactos internacionales sobre la igualdad de género, entre los que destaca la Agenda 2030 y la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad; 2) el aparato normativo de la Unión Europea, así como, 3) “el espíritu de igualdad” que mantienen las leyes nacionales.²⁸

A su vez, la agenda de la PEF retoma la Estrategia Internacional de Francia para la igualdad entre mujeres y hombres en el mundo, la cual fue promulgada en 2007 y su versión actual comprende el periodo de 2018 a 2022. Actualmente, este instrumento engloba diversos asuntos de género que son prioritarios para el gobierno francés, pues se hace énfasis en que “la igualdad de género es una prioridad del mandato presidencial. Será un principio y un tema transversal; respaldará toda la acción exterior de Francia, y se adoptarán medidas específicas para promoverla”.²⁹

²⁶ Gobierno de Francia, “¿Qué es la diplomacia feminista”, en <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/diplomacia-feminista/> (consulta: 23 de septiembre de 2023).

²⁷ Stevens Martínez, *El auge de la política...*, op. cit., pp. 35-37.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Gobierno de Francia, “Estrategia Internacional de Francia para la igualdad entre hombres y mujeres (2018-2022)”, en <https://www.diplomatie.gouv.fr/La%20Estrategia%20Internacional%20de%20Francia%20para%20la%20igualdad%20entre%20hombres%20>

En este tenor, la PEF de México también rescata instrumentos y compromisos realizados por la Cancillería en periodos pasados, tanto en su visión hacia el exterior como en el ámbito interno. Ésta fue adoptada en enero de 2020 por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador y el ex-canciller Marcelo Ebrard Casaubón; en la retórica del gobierno mexicano, adoptar una PEF se vislumbra como una “oportunidad inigualable”, ya que se adhiere a la imagen que la administración busca proyectar como un “gobierno progresista e incluyente en materia de derechos humanos”, y la cual concuerda con el entorno de paridad de género que se ha buscado fomentar en todos los niveles del gobierno, a raíz de la Reforma Constitucional de 2019. De modo que la adopción de la PEF puede interpretarse como la intención de capitalizar los logros que se han tenido en materia de género al interior de las fronteras, así como una oportunidad para mantener el rol progresista y defensor de derechos humanos que ha ostentado la política exterior mexicana desde la segunda mitad del siglo XX.

Así, su definición muestra una mezcolanza entre las posturas institucionales sobre el género y las narrativas del activismo feminista, ya que se entiende como un “conjunto de principios que buscan, desde la política exterior, orientar las acciones gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, brechas y desigualdades de género con el fin de construir una sociedad más justa y próspera”.³⁰ Aunque en esta definición no se menciona la estrategia de la transversalidad de la perspectiva de género, en la declaración de sus ejes de actuación se especifica que ésta fungirá como uno de los principales mecanismos para materializar los compromisos de la política exterior feminista.

Por ello, se asume que el caso mexicano también vislumbra como punto culminante el alcance de la igualdad de género en los distintos niveles del quehacer de la política exterior. A pesar del alcance de este compromiso, en sus ejes no es prioritario el componente global, puesto que sus metas tienen como población objetivo al personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); a los representantes de México en el Servicio Exterior Mexicano

y%20mujeres%20(2018-2022)%20recoge%20los%20grandes%20ejes%20de%20la%20diplomacia%20feminista%20francesa (consulta: 23 de septiembre de 2023).

³⁰ Gobierno de México, “La Política Exterior Feminista de México”, en [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://embamex.sre.gob.mx/grecia/imagenes/politicos/PDF/POLEXTFEM.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/grecia/imagenes/politicos/PDF/POLEXTFEM.pdf) (consulta: 23 de septiembre de 2023).

(SEM) y, desde el enfoque de la protección consular, a las mujeres connacionales que se encuentran en el extranjero.

En específico, la narrativa de dicha iniciativa deja de manifiesto la meta de “reducir las brechas de desigualdad y las diferencias estructurales” del entorno organizacional de la oficina central de la SRE y de las representaciones al exterior, a partir de: 1) mejoras institucionales y normativas que posibiliten alcanzar el principio de paridad —no se especifica en qué sector se aplicarán las medidas paritarias, si en la jerarquía del Servicio Exterior o dentro del sector de los empleados de confianza, cuestión que denota ambigüedad en las metas y objetivos—; 2) cero tolerancia al acoso y a la violencia de género, tanto hacia aquella que se manifiesta al interior de la institución, como durante la atención de casos en el ámbito de la protección consular, 3) y visibilizar el trabajo de las mujeres en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

A grandes rasgos, el análisis de la retórica de los casos de Suecia, Canadá, Francia y México permite comprender la forma en la que estos países han adoptado sus propias versiones sobre la ética feminista y de qué manera sus concepciones sobre la seguridad pueden modificarse en función de dichos principios. En cuanto a su concepción sobre las implicaciones de adoptar una PEF, los países analizados comparten un entendimiento similar sobre el fin último que buscan alcanzar, el cual recupera el compromiso de promover la igualdad y/o equidad de género dentro de sus fronteras y en el exterior, pero, en casos como el de Suecia y México, se enfatiza la promesa de poner el foco en estructuras de discriminación y opresión presentes en la política internacional.

Cabe mencionar que el hecho de incorporar los valores y demandas del movimiento feminista dentro de la esfera gubernamental conlleva su institucionalización,³¹ por lo que es probable que su carácter transformador se vea disminuido o instrumentalizado en función de intereses más apremiantes para los Estados. Por ello, resulta importante analizar la manera en que el auge de la PEF ha transformado el entendimiento de la seguridad y cuáles son los resultados de dichos cambios en la ejecución de la política internacional.

³¹ Sonia Reverter-Bañón, “Los retos del feminismo institucional”, *Dáimon. Revista Internacional de Filosofía*, núm. 4, 2011, pp. 223-229.

Más allá de la seguridad nacional: la noción de seguridad desde los estudios feministas de la seguridad

Desde su consolidación como una subdisciplina de las Relaciones Internacionales a mediados de la década de 1950, los estudios de la seguridad se enfocaron exclusivamente en la búsqueda de la protección del Estado contra amenazas externas e internas y, por tanto, en cómo el uso de la fuerza podía servir a este objetivo.³² Por ello, no es de sorprender que el Realismo sea una de las corrientes más importantes que nutren a dicha subdisciplina; en especial, durante la segunda mitad del siglo XX fungió como una agenda militar para guiar el comportamiento de los Estados en relación con las armas nucleares, precisamente durante el periodo en que prevalecía la idea de que la Unión Soviética representaba una amenaza para la seguridad de Occidente.³³ De este modo, en palabras de Herz,³⁴ la perspectiva más apropiada para comprender la concepción de dicha noción durante este periodo es “una clara distinción entre el ámbito interno de orden y paz, y el externo de anarquía y amenaza, y un énfasis en el estado como actor racional, calculador de riesgos en un ambiente peligroso”. Por ello, el concepto de “seguridad nacional” da sentido a esta perspectiva y se entiende como la prevención o rechazo contra amenazas de carácter militar, pues el fin último es la defensa de la territorialidad, la independencia y, en general, la soberanía del Estado.³⁵

Posteriormente, con el fin de la Guerra Fría en la década de 1990 y el subsiguiente auge del proceso de globalización, comenzaron a emerger enfoques críticos a esta visión, los cuales pusieron la atención en el hecho de que la concepción tradicional de la seguridad sólo se centraba en el Estado y, por ende, no se consideraba otras fuentes de inseguridad, como aquellas provenientes de aspectos económicos y medioambientales. En este contexto, en 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acuñó el término de “seguridad humana”, el cual desplazó la prioridad de proteger

³² David Baldwin, “Security Studies and the End of the Cold War”, *World Politics*, vol. 48, núm. 1, 1995, pp. 118-119.

³³ Karen Mingst, *Fundamentos de las relaciones internacionales*, México, CIDE, 2009, p. 79.

³⁴ Mónica Herz, “Seguridad”, en Legler, T., Santa Cruz, A., Zamudio González, L. (eds.), *Introducción a las relaciones internacionales, América Latina y la política global*, México, Oxford University Press, 2014, pp. 110-123.

³⁵ Prabhakaran Paleri, *National Security: Imperatives and Challenges*, New Delhi, McGraw-Hill, 2008, p. 521.

únicamente al Estado como una entidad unitaria y puso al individuo como sujeto central de la seguridad. De tal modo, este paradigma denota que los seres humanos no sólo sufren de inseguridad a raíz de la violencia física, sino que las principales amenazas emergen de la falta de desarrollo humano en ámbitos como la educación, la salud, la inequidad económica, la alimentación, etcétera.³⁶

A partir de este cuestionamiento, teorías feministas en las RI comenzaron a integrar la categoría de género para analizar la seguridad internacional y sus repercusiones en la vida de las mujeres y grupos históricamente discriminados. Los trabajos sobre feminismo y seguridad internacional se han desarrollado desde una gran diversidad de enfoques, teorías y métodos, por lo que existen grandes divisiones en lo que respecta a temas de guerra y militarismo. Cabe tener presente que, aunque el tema de la seguridad ha sido relevante para la investigación feminista desde las décadas de 1980 y 1990, el empleo de la etiqueta “Estudios feministas sobre seguridad” (EFS) es bastante reciente y se empezó a utilizar hasta mediados de la década de los 2000, por lo que se trata de una disciplina en proceso de consolidación.³⁷

Aunque hay matices, existe la tendencia dentro de esta subdisciplina de que el conocimiento producido desde Occidente tiende a centrarse en temas de guerra nuclear, mientras que aquel proveniente del Sur Global mantiene una mirada más amplia y examina la violencia estructural desde sistemas de opresión como imperialismo, sexismo y racismo.³⁸ A pesar de dichas divergencias, los EFS parten del cuestionamiento sobre cómo la identidad conforma las experiencias de seguridad e inseguridad y, por ende, algunas preguntas que guían su indagación son: ¿seguridad para quién?, ¿quién padece mayor vulnerabilidad en ciertos contextos?, ¿por qué en ciertos escenarios las mujeres están más expuestas a la inseguridad?, ¿por qué quienes toman decisiones o establecen las agendas de seguridad son más hombres que mujeres? Es decir, a diferencia del paradigma de la seguridad humana, los EFS sitúan al sujeto y exploran cómo a partir de la construcción social, cultural y política

³⁶ Tica Font y Pere Ortega, “Seguridad nacional, seguridad multidimensional y seguridad humana”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 119, 2012, pp. 170-171.

³⁷ Laura Sjöberg, “¿Qué son y dónde se sitúan los Estudios Feministas de Seguridad?”, *Relaciones Internacionales*, núm. 48, 2021, p. 20.

³⁸ Mónica Trujillo López, “Feminismo y seguridad: ¿(In) seguridad para quién”, en Lozano Vázquez, Alberto y Rodríguez Sumano, Abelardo (coords.), *Seguridad y asuntos internacionales*, México, Siglo XXI Editores, p. 75.

de la subjetividad de género las dinámicas de (in)seguridad se ven influidas y reforzadas.³⁹

Una de las autoras más prolíficas en este ámbito es Laura Sjoberg, quien en su artículo *What, and Where, is Feminist Security Studies?* permite identificar los principales debates que se han suscitado en este ámbito y a partir de los cuales se pueden deducir algunas características que comparten las producciones dentro de los EFS:⁴⁰ 1) primero, el concepto de seguridad se amplía no sólo en lo tocante a las amenazas y los sujetos que están expuestos a la inseguridad, sino también a los ámbitos en los que ésta puede presentarse; por ejemplo, los feminismos argumentan que las mujeres pueden ser vulneradas por amenazas que van desde el hogar hasta el contexto internacional; 2) la identificación de la categoría del género desempeña un papel fundamental tanto en la teoría como en el quehacer de la seguridad internacional; por ejemplo, éste permea los valores que constituyen las normas que delinear las prácticas, espacios e instituciones en torno a la seguridad, 3) el reconocimiento de que la omisión del género como categoría de análisis no vuelve neutrales a las investigaciones sobre este tema y que su inclusión no se busca como una variable de análisis o un enfoque, sino el fin último es la transformación de los estudios de la seguridad, a partir de retomar la pregunta: “¿seguridad para quién?”.

Uno de los debates más ricos y que permitirá comprender la forma en la que el auge de la PEF amplía el entendimiento de los Estados sobre el concepto de la seguridad –al menos en el discurso– es aquel que aborda la intersección entre el enfoque de la economía política feminista (EPF) y los EFS. A medida que la investigación dentro de los EFS se volvió más popular dentro de las RI, también se desarrolló el campo de la EPF,⁴¹ postura crítica que enfatiza la necesidad de incorporar las relaciones de género como una variable importante para explicar las jerarquías dentro del funcionamiento de la economía global. Así, la superposición de ambos enfoques hace énfasis en que la economía política desempeña un papel importante en las dinámicas de seguridad e inseguridad, por lo que las amenazas se manifiestan frecuentemente como efectos distributivos en términos político-económicos.

Ejemplo de esta postura es la obra de Jacquie True, denominada *La economía política de la violencia contra las mujeres*, que parte de la crítica de que los

³⁹ *Ibid.*, p. 74.

⁴⁰ Sjoberg, “¿Qué son y dónde se sitúan...”, *op. cit.*, pp. 21–28.

⁴¹ *Ibid.*, p. 27.

enfoques oficiales de la Organización de las Naciones Unidas –por ejemplo la resolución 1889 que elevó la erradicación de la violencia sexual en conflictos por encima de otras formas de violencia contra las mujeres, o la agenda “Mujeres, Paz y seguridad” que emergió a raíz de la resolución 1325– no establecen vínculos entre la prevalencia de este fenómeno y los efectos de las crisis financieras, las políticas macroeconómicas y la liberalización del comercio.

Así, la autora sugiere que la percepción que se tiene sobre la seguridad de las mujeres debe ir más allá del conflicto bélico y la violencia que pueden sufrir durante estos eventos, tal como la violencia sexual. Para ella, la naturaleza masculina de la estructura de autoridad político-económica de la economía global genera diferentes formas de violencia; por ejemplo, la precarización laboral que experimentan aquellas que se trasladan del Sur Global hacia Occidente para brindar servicios de cuidado; la instauración de zonas libres de regulación laboral, en donde la mano de obra de mujeres, a menudo jóvenes y migrantes, es mayormente apreciada debido a los bajos salarios que reciben, o la violencia sexual que experimentan en situaciones de reconstrucción y posconflicto.

En suma, esta percepción entiende a la seguridad desde una visión multinivel de los espacios, momentos y amenazas que vulnerabilizan a las mujeres y a otros sujetos feminizados, por lo que las soluciones que se propongan para mejorar estas condiciones deben mantener un enfoque amplio que no sólo considere la dimensión del poder político, sino la redistribución de recursos económicos.

Balance entre lo normativo y la ejecución de las PEF: ¿una seguridad feminista internacional?

El auge de las PEF se manifestó en un periodo relativamente rápido: no pasaron más de tres años desde que Canadá decidió seguir el ejemplo de Suecia y, a partir de este momento, transcurrió sólo un año desde que Francia y México también adoptaron una PEF. Incluso, en 2021, Libia, Alemania, Chile y Países Bajos manifestaron su intención de comenzar a diseñar una política exterior de este tipo. A simple vista, el hecho de que los Estados adopten una política exterior con el apellido “feminista” evoca la expectativa de que se ha adoptado una postura radical en relación con los objetivos de la agenda de género, por lo que se está dispuesto a redefinir la identidad estatal, el interés nacional y la propia ejecución de la política exterior en todas sus áreas. Por

ello resulta importante cuestionar cómo se ha modificado, a nivel discursivo, la noción de seguridad en la retórica de los países que adoptan una PEF y en qué medida existe coherencia entre el discurso y su actuar a escala internacional.

Para comenzar, la narrativa sueca pone el foco en la violencia contra las mujeres, sus derechos sexuales y reproductivos, así como el fomento de su empoderamiento económico. Uno de sus principales fines es su protección contra la violencia física, psicológica y sexual que enfrentan en diferentes etapas de su vida. Por tanto, es posible afirmar que esta visión retoma el encuadre de la (in)seguridad feminista a partir de la pregunta “¿seguridad para quién?” y, de tal manera, logra trascender la neutralidad del discurso de la seguridad humana, al colocar como población objetivo a mujeres y niñas.⁴²

De acuerdo con Aggestam,⁴³ la PEF sueca se posiciona en un “cosmopolitismo de género”, desde el cual se prioriza la seguridad de los seres humanos como objetivo de Estado; esto, al buscar desafiar las arraigadas relaciones de poder patriarcal más allá de las fronteras. Asimismo, esta orientación cosmopolita se combina con la búsqueda de entablar diálogos sensibles al género entre diferentes grupos sociales, porque una de sus metas consiste en dialogar y escuchar historias de mujeres, de diferentes partes del mundo, que han sido víctimas de violencia y conflicto armado.

En segundo lugar, focalizar las acciones no sólo en la protección de sus derechos y su representación, sino también en su empoderamiento económico, indica el reconocimiento de que la distribución de recursos tiene impacto en las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan; por ejemplo, en el libro blanco de la PEF se establece como riesgo el que las mujeres, a escala global, poseen menos del 20% de los recursos de la tierra, por lo que el problema debe ser abordado mediante la garantía de su derecho a ser propietarias.⁴⁴

Aunque existe un reconocimiento del papel que desempeña la desposesión de recursos en las dinámicas de inseguridad que enfrentan las mujeres, el

⁴² Cabe mencionar que el colocar a mujeres y niñas como la población objetivo de su política exterior representa un esfuerzo importante por visibilizar las condiciones de mayor vulnerabilidad que enfrentan debido a la construcción social y política de la subjetividad de género. Sin embargo, dicha visión es limitada, porque no toma en cuenta las condiciones de inseguridad que padecen personas pertenecientes a la comunidad LGBTQIA+, personas migrantes y racializadas.

⁴³ Aggestam y Bergman Rosamond, “Swedish Feminist Foreign Policy...”, *op. cit.*, pp. 325-327.

⁴⁴ Embajada de Suecia, “New handbook on Sweden's...”, *op. cit.*

caso sueco no problematiza el rol que han desempeñado las crisis financieras, las políticas macroeconómicas y la liberalización del comercio en la prevalencia de fenómenos como la feminización de la pobreza o la precarización laboral de mujeres migrantes que se trasladan al Norte Global. De tal suerte, la búsqueda del empoderamiento económico de las mujeres mantiene un enfoque a escala individual, que dificulta el cumplimiento del compromiso de subvertir las jerarquías de poder, con base en el género, que permanecen en la esfera global.

En la práctica, en 2018, Suecia se convirtió en el país que más recursos económicos donó a ONU Mujeres y a la iniciativa de la ONU para combatir la violencia sexual en contextos de conflicto, mientras que, en 2021, 84% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de Suecia se destinó a promover la igualdad de género en el mundo. Si bien la asignación de recursos para lograr estas metas constituye una materialización importante del espíritu feminista de su política exterior, también es necesario cuestionar desde qué enfoque y qué objetivos tendrán las intervenciones que se llevarán a cabo para concretar sus objetivos.

Algunas críticas que se posicionan desde el feminismo decolonial han resaltado que el mantener un enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) en las dinámicas de la cooperación en materia de igualdad de género implica una imposición de las metas desarrollistas de los organismos internacionales y países del Norte Global hacia los países del Sur Global. Ello no sólo constituye una manifestación de dominación ideológica, sino también la concepción de las mujeres como un colectivo homogéneo y, por ende, intervenciones poco efectivas para garantizar el abordaje adecuado de sus necesidades e intereses.⁴⁵

Por otro lado, en 2018, durante su presidencia en el Consejo de Seguridad de la ONU, Suecia introdujo una medida histórica al requerir un equilibrio de género en la selección del personal encargado de proporcionar información a los representantes de los países miembros. Asimismo, dio prioridad a la participación de las mujeres en las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad que estaban en la agenda del Consejo de Seguridad y se destacó por su continua promoción de la Resolución 1325 y la Agenda 2030 en las discusiones.⁴⁶

⁴⁵ María Crecente Dapena, *Descolonizando la cooperación internacional al desarrollo: un análisis del caso español*, tesis de maestría, Universidad de Oviedo, 2016, p. 21.

⁴⁶ Oficina del Gobierno de Suecia, “10 points on Sweden’s membership of the UN Security Council 2017–2018”, en <https://www.government.se/government-policy/sweden-in->

También, en el contexto del conflicto entre el gobierno de Colombia y las guerrillas locales, Suecia desempeñó un papel crucial al facilitar la formación de comisiones de mujeres que influyeron en el proceso de paz y, del mismo modo, trabajó para garantizar la presencia de mujeres en plataformas políticas directamente relacionadas con los esfuerzos de pacificación en el contexto de la guerra civil en Siria.⁴⁷

En este tenor, resalta el que las acciones de la PEF sueca se mantienen dentro del marco de la agenda “Mujeres, paz y seguridad” y su narrativa no recupera las críticas que ha recibido dicho enfoque. True menciona que las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad resaltan la violencia sexual en contextos de conflicto y posconflicto como una forma específica de violencia que afecta a las mujeres antes, durante y después de los conflictos, pero éstas no contextualizan dicha violencia en las estructuras de género que contribuyen al empobrecimiento económico y la falta de oportunidades.⁴⁸ De tal modo, aunque el país nórdico promueva la participación de las mujeres en cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad, si no se abordan las causas que motivan el surgimiento de conflictos, como la distribución de recursos económicos, difícilmente se podrá abordar el problema desde la raíz.

A pesar de que el posicionamiento sueco constituye un parteaguas para ampliar el enfoque de la seguridad humana al poner como prioridad la seguridad de mujeres y niñas, la práctica denota el mantenimiento de lógicas relativas a la seguridad nacional; por ejemplo, el aumento del gasto militar, el pragmatismo comercial y la protección de fronteras. Como destaca Aggestam, en la práctica de una política exterior feminista surge una tensión inherente entre el idealismo y el pragmatismo, lo cual da lugar a contradicciones.

Por ejemplo, en 2021, el gasto público en defensa creció en 23.16%,⁴⁹ lo cual resulta poco coherente con el objetivo de abordar la violencia sexual que

the-un-security-council/10-%20points-on-swedens-membership-of-the-un-security-council-20172018/ (consulta: 23 de septiembre de 2023).

⁴⁷ Agencia de Cooperación Sueca, “Our work in Colombia–Sida”, en <https://www.sida.se/English/where-we-work/LatinAmerica/Colombia/Our-work-in-Colombia/> (consulta: 23 de septiembre de 2023).

⁴⁸ True, “Gender in Foreign...”, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁹ *Expansión*, “Suecia - Gasto Público defensa”, en <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/suecia#:~:text=El%20gasto%20p%C3%ABablico%20en%20defensa,43%25%20del%20gasto%20p%C3%ABablico%20total> (consulta: 23 de septiembre de 2023).

sufren las mujeres durante el conflicto bélico. Asimismo, Suecia también ha recibido críticas por su comercio de armas con Arabia Saudita, un país con un historial notablemente deficiente en derechos humanos y en derechos de las mujeres. Sin embargo, en respuesta a estas críticas, en 2017 Suecia llevó a cabo un cambio legislativo en las regulaciones de venta de armas, que estableció que el Estado democrático del país receptor sería un factor central para evaluar si se otorga o no el permiso. A pesar de esto, las ventas de armas a Arabia Saudita aumentaron 2% en 2018 en comparación con el año anterior y más de 20% de las exportaciones de armas suecas en 2020 se destinaron a la coalición liderada por Arabia Saudita en Yemen.⁵⁰

Lo mismo ocurrió con su participación en la crisis migratoria de 2015. Varias organizaciones de la sociedad civil criticaron al gobierno sueco por endurecer sus políticas de asilo, pues señalaron que la imposición de restricciones y controles fronterizos estrictos probablemente afectaría de manera desigual a mujeres y hombres, ya que a menudo ellas carecen de la documentación requerida para ingresar al país.⁵¹

Centrándonos en el caso de Canadá, su posicionamiento no establece un compromiso explícito por redefinir la noción de seguridad nacional desde su interacción con otros actores globales, pues, como se mencionó en líneas previas, sus ejes de actuación se enfocan exclusivamente en la ayuda hacia el exterior. Aunque la lucha contra la pobreza de las mujeres y la desigualdad se plantean como riesgos a la seguridad internacional, dichas problemáticas se entienden como parte de la agenda de desarrollo y no como problemas prioritarios.

En opinión de Thompson, Ahmed y Khokhar,⁵² la postura canadiense denota establecer la promoción de la igualdad de género, puesto que se plantea como el medio para alcanzar objetivos económicos y de seguridad más amplios, como la lucha contra la pobreza y la desigualdad internacional. Por ejemplo, la PAIF canadiense destaca que sus mecanismos de actuación son inversiones específicas, creación de alianzas, innovación y esfuerzos de defensa, que permitan no sólo cerrar brechas de género, sino apoyar la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Con ello no sólo se busca

⁵⁰ Thompson, Ahmed y Khokhar, "Defining feminist foreign...", *op. cit.*

⁵¹ Aggestam y Bergman, "Swedish Feminist Foreign Policy...", *op. cit.*, p. 329.

⁵² Thompson, Ahmed y Khokhar, "Defining feminist foreign...", *op. cit.*

contribuir al empoderamiento de mujeres y niñas, sino a crear mejores resultados de desarrollo que también mejoren las condiciones de hombres y niños.

En lo que respecta a sus principales logros en 2021, Canadá superó a Suecia como líder mundial en la asignación de recursos para la igualdad de género, pues destinó 92% de los recursos centrados en la ayuda oficial al desarrollo para fomentar la igualdad de género a escala mundial. Además, en junio de 2019 marcó un hito al lanzar el Fondo de Igualdad, el cual pretende ayudar a organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo, para generar intervenciones destinadas a garantizar el cumplimiento de dicha meta.⁵³ Nuevamente, cabe preguntarse en qué medida destinar recursos para lograr dicho cometido toma en cuenta las realidades locales y qué grado de libertad poseen las organizaciones de base para desarrollar proyectos que concuerden con las necesidades e intereses de las mujeres de estas latitudes.

A su vez, en el marco de la agenda “Mujeres, paz y seguridad”, Canadá puso en marcha la Iniciativa Elsie en 2019, proyecto que busca duplicar la presencia de mujeres en las fuerzas de paz de la ONU mediante incentivos económicos. Esta fue creada con el propósito de acelerar el logro de la meta establecida en la Resolución del Consejo de Seguridad 2242 de 2015, que buscaba duplicar la presencia de personal femenino en los contingentes militares y de policía de las operaciones de paz de la ONU para el 2020.

Dicho proyecto no está exento de críticas; por ejemplo, Baldwin y Taylor (2020) sostienen que promover a mujeres uniformadas como “modelos a seguir” puede reforzar concepciones erróneas basadas en estereotipos, al asumir que las motivaciones, ideologías e identidades de todas las mujeres son uniformes simplemente por ser mujeres. Además, se señala que la iniciativa puede perpetuar desigualdades geopolíticas y de género, ya que tiende a aumentar la proporción de mujeres uniformadas del Sur Global, como India y Ghana, en operaciones de paz, mientras que las mujeres del Norte Global suelen permanecer en roles administrativos en las oficinas corporativas de la ONU. Esto plantea interrogantes sobre la coherencia de una política exterior feminista que debería promover la desmilitarización y favorecer la presencia de expertos civiles en reconciliación y resolución de conflictos en comunidades en situaciones de conflicto, en lugar de aumentar el personal militar.

Por su parte, en el ámbito normativo, la PEF de Francia también busca mantener un entendimiento amplio del concepto de seguridad, ya que centra

⁵³ *Idem.*

su visión en las mujeres y niñas como la población más vulnerable en contextos de crisis humanitarias, desastres naturales y violencia sexual. Sin embargo, tampoco se consideran factores del contexto socioeconómico para hablar de las causas que generan el conflicto y que vulneran la seguridad de las mujeres en periodos de paz. También, cabe recordar que la “diplomacia feminista”, al igual que el caso canadiense, no incluye ejes de acción en materia de seguridad y defensa, por lo que es difícil situarla como un caso de éxito en el cumplimiento de esta expectativa.

Otro aspecto a resaltar del caso francés es el hecho de que, al igual que en las iniciativas de Suecia y Canadá, las prioridades, herramientas y compromisos que se han hecho desde la PEF recuperan las agendas y la normatividad de género suscrita en el pasado y cuyo cumplimiento a cabalidad aún está en proceso de lograrse. Ejemplo de estos instrumentos son: 1) la Agenda mujeres, paz y seguridad, a partir de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; 2) la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como, 3) las declaraciones y planes de acción de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, que generó la Plataforma de Acción de Beijing de 1995.

El retomar estos mecanismos constituye una buena práctica para cumplir con la adecuada realización de la transversalidad de la perspectiva de género, ya que dicha estrategia exige mantener coordinación entre los distintos fines y procesos; no obstante, también es importante advertir que la continuidad de los esfuerzos no necesariamente implica su progresividad. Por tanto, es necesario evaluar hasta qué punto el apellido “feminista” que han adoptado estos países en sus estrategias de política exterior cumple con la promesa implícita de mantener una postura más radical hacia el cumplimiento de las metas que se han establecido, tanto para garantizar la igualdad de género como para transformar las prácticas e instituciones que generan desigualdad a escala global.

Incluso, si se observan algunas acciones de la política internacional del Estado francés, es posible advertir el mantenimiento de la lógica de la seguridad nacional. A manera de ejemplo se puede citar la continuidad en los esfuerzos por controlar el flujo de personas hacia dicho país, ya que en noviembre de 2022 el Reino Unido y Francia acordaron aumentar la presencia de patrullas conjuntas para supervisar y controlar la inmigración irregular en el canal de la Mancha. Igualmente, el pragmatismo económico se mantiene vigente, pues a pesar de enmarcar su identidad como un país defensor de derechos

humanos, el Estado francés mantiene la exportación de armas a Arabia Saudita y a Emiratos Árabes Unidos; ello a pesar del conocimiento de su uso en el conflicto en Yemen, donde se ha documentado una alta incidencia de violencia contra mujeres y niñas.⁵⁴

En lo tocante a la PEF mexicana, la concentración de sus acciones en el objetivo de “reducir las brechas de desigualdad y las diferencias estructurales” del entorno organizacional de la oficina central de la SRE y de las representaciones al exterior, limita su capacidad transformativa en términos de seguridad y defensa.

A pesar de que las acciones se concentran al interior de la Cancillería, la PEF sí abarca un componente enfocado en las interacciones con otros actores del entorno internacional, el cual se denomina *Política exterior con perspectiva de género y agenda feminista exterior plus*. Su principal meta consiste en “transversalizar el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género e interseccionalidad en todas las áreas”⁵⁵ y, en general, este eje mantiene una orientación multilateral, ya que sus objetivos se enfocan en impulsar acciones que tengan impacto en espacios como el “Foro Generación Igualdad”, la agenda “Mujeres, paz y seguridad”, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, así como en la conmemoración de los 25 años de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en septiembre de 1994.

En este sentido, aunque uno de los principios de la PEF es la transversalización de la perspectiva de género en todos los ámbitos de la política exterior, el hecho de que su aplicación se haya concentrado en el ámbito multilateral y, en específico, en las acciones de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, los compromisos realizados ameritarían incluir a otros organismos que también ejecutan la política exterior de México; por ejemplo, la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Defensa Nacional.

Al respecto, es importante destacar la participación de México en la presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante 2021; en su discurso inaugural, el presidente Andrés Manuel López Obrador enfatizó la importancia de entender la seguridad no como un concepto basado en

⁵⁴ Inés Arco Esriche, “Las políticas exteriores feministas, más allá del discurso”, *CIDOB notes*, 269, 2022, p. 5.

⁵⁵ Gobierno de México, “La política exterior...”, *op. cit.*

la fuerza militar, sino como el derecho a vivir sin miedo y privaciones; es decir, un entendimiento cercano a la noción de seguridad humana. A pesar de dicha mención, el mandatario no mencionó la PEF ni la igualdad de género en términos generales.⁵⁶

A su vez, México presentó su primer Plan Nacional de Acción (PNA) sobre “Mujeres, paz y seguridad” el 11 de enero de 2021, como parte de su preparación para su participación en el CS. Éste es el resultado de una colaboración entre varias entidades gubernamentales, incluidos la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Defensa, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Este documento funge como una hoja de ruta para el personal interno encargado de la seguridad y defensa nacional; no obstante, esta iniciativa aún plantea la duda sobre cómo se incorporará un enfoque feminista en la política externa de defensa y seguridad.⁵⁷

Asimismo, queda duda sobre la coherencia entre la transversalización de la perspectiva de género de la PEF de México y la política migratoria que caracteriza al gobierno mexicano desde la adopción de este compromiso. El país norteamericano no ha suscrito ningún programa que denote su postura sobre el apoyo a mujeres en contextos de movilidad e, incluso, desde 2022 se incrementó el número de detenciones a migrantes que transitaban por México en situación irregular.⁵⁸

Teniendo en consideración el análisis de estos casos es posible afirmar que la adopción de una PEF, más que representar el olvido de la ejecución del poder duro y la defensa del interés nacional, constituye un esfuerzo por balancear tales prioridades con metas normativas provenientes del discurso de género. Por tanto, siguiendo el argumento de Aggestam, la política exterior feminista no está tan estrechamente ligada al pacifismo como se suele asumir, sino que promueve el pragmatismo al alternar entre el uso de poder suave y duro como la estrategia diplomática y militar más apropiada para abordar las amenazas a la seguridad.⁵⁹

⁵⁶ Philipson, Arceta y Velasco, “Mexico’s Feminist...”, *op. cit.*

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Alejandro Santos Cid, “México bate récords como destino y origen de la migración en 2022”, *El País*, en <https://elpais.com/mexico/2023-02-28/mexico-bate-records-como-destino-y-origen-de-la-migracion-en-2022.html> (consulta: 23 de septiembre de 2023).

⁵⁹ Aggestam y Bergman, “Swedish Feminist Foreign Policy...”, *op. cit.*, p. 330.

Reflexiones finales

La aparición de las PEF genera un entendimiento específico sobre la ética feminista entre la primera generación de Estados (Suecia, Canadá, Francia y México) que adoptaron una política exterior de este tipo. Éstos comparten como fin último la búsqueda de la promoción de la igualdad de género dentro de sus fronteras y en el exterior, pero en casos como el de Suecia y México, se enfatiza la promesa de poner el foco en estructuras de discriminación y opresión presentes en la política internacional.

Así, el primero constituye el esfuerzo más acabado por hacer transversal la perspectiva de género en áreas como la defensa y seguridad, pues Canadá y Francia priorizan el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, mientras que México concentra sus acciones en la transformación del entorno laboral de la Cancillería y en sus negociaciones multilaterales.

Aunque en todos los casos la retórica empleada permite vislumbrar la recuperación de un entendimiento más amplio de la noción de seguridad inscrito dentro de la conceptualización de los Estudios Feministas de la seguridad, la práctica muestra tensiones entre el idealismo que supone la adopción de una política de este corte y el pragmatismo de la ejecución tradicional de la política exterior.

Se debe tener presente que la expectativa que genera una política exterior feminista de transformar el carácter patriarcal, la presencia de sesgos de género y las estructuras jerárquicas de las instituciones internacionales, no es un objetivo que se logre en el corto plazo; ello no sólo debido a que aún están en ciernes las propuestas normativas que pretenden transformar el orden internacional, sino porque un objetivo de este alcance seguramente generará una gran resistencia a escala global.

Sin embargo, es necesario ser optimistas sobre el alcance de estas iniciativas a futuro; los esfuerzos académicos pueden continuar generando propuestas normativas que brinden a los tomadores de decisiones un marco de evaluación para mejorar su diseño y puesta en práctica, así como para enfrentar las resistencias de voluntades políticas, que buscan frenar su carácter transformativo. Asimismo, se deben crear estrategias jurídicas que garanticen su institucionalización y, por tanto, la permanencia de estas políticas como proyectos de Estado; ello, debido a que el caso de la PEF sueca ha dejado la lección de que el ascenso de gobiernos de corte conservador puede representar su desaparición.

Referencias

- Agencia de Cooperación Sueca, “Our work in Colombia–Sida”, en <https://www.sida.se/English/where-we-work/LatinAmerica/Colombia/Our-work-in-Colombia/> (consulta: 23 de septiembre de 2023).
- Aggestam, Karin y Bergman Rosamond, Annika, “Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics, Politics, and Gender”, *Ethics & International Affairs*, núm. 30, 2016.
- Aggestam, Karin, Kronsell, Annica y Bergman Rosamond, Annika, “Theorising feminist foreign policy”, *International Relations*, núm. 33, 2019.
- Alwan, Christine y Weldon, Laurel, “What is Feminist Foreign Policy? An Explanatory Evaluation of Foreign Policy in OECD Countries”, Consortium on Gender, security and human rights, en <https://genderandsecurity.org/projects-resources/research/what-feminist-foreign-policy-explanatory-evaluation-foreign-policy-oecd> (consulta: 11 de septiembre de 2023).
- Arco Escriche, Inés, “Las políticas exteriores feministas, más allá del discurso”, *Cidob notes*, núm. 269, 2022.
- Baldwin, David A., “Security Studies and the End of the Cold War”, *World Politics*, vol. 48, núm. 1, 1995.
- Baldwin, David y Taylor,, 2020.
- Crecente Dapena, María, *Descolonizando la cooperación internacional al desarrollo: un análisis del caso español*, tesis de maestría, Universidad de Oviedo, 2016.
- Embajada de Suecia, “New handbook on Sweden’s Feminist Foreign Policy”, en <https://www.swedenabroad.se/es/embajada/zimbabwe-harare/news--events/news/new-handbook-on-feminist-foreign-policy/> (consulta: 23 de septiembre de 2023).
- Expansión*, “Suecia –Gasto Público defensa”, en <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/suecia#:~:text=El%20gasto%20p%C3%ABblico%20en%20defensa,43%25%20del%20gasto%20p%C3%ABblico%20total> (consulta: 23 de septiembre de 2023).
- Font, Tica y Ortega, Pere, “Seguridad nacional, seguridad multidimensional y seguridad humana”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 119, 2012.
- Gobierno de Canadá, “Canada’s Feminist International Assistance Policy”, en https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/

- priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng#3 (consulta: 23 de septiembre de 2023).
- Gobierno de Francia, “Estrategia Internacional de Francia para la igualdad entre hombres y mujeres (2018-2022)”, en [https://www.diplomatie.gouv.fr/La%20Estrategia%20Internacional%20de%20Francia%20para%20la%20igualdad%20entre%20hombres%20y%20mujeres%20\(2018-2022\)%20recoge%20los%20grandes%20ejes%20de%20la%20diplomacia%20feminista%20francesa](https://www.diplomatie.gouv.fr/La%20Estrategia%20Internacional%20de%20Francia%20para%20la%20igualdad%20entre%20hombres%20y%20mujeres%20(2018-2022)%20recoge%20los%20grandes%20ejes%20de%20la%20diplomacia%20feminista%20francesa) (consulta: 23 de septiembre de 2023).
- , “¿Qué es la diplomacia feminista”, en <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/diplomacia-feminista/> (consulta: 23 de septiembre de 2023).
- Gobierno de México, “La política exterior feminista de México”, en <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://embamex.sre.gob.mx/grecia/images/politicos/PDF/POLEXTFEM.pdf> (consulta: 23 de septiembre de 2023).
- Herz, Mónica, “Seguridad”, en Legler, T., Santa Cruz, A. y Zamudio González, L. (eds.), *Introducción a las relaciones internacionales, América Latina y la política global*, México, Oxford University Press, 2014.
- Mingst, Karen, *Fundamentos de las relaciones internacionales*, México, CIDE, 2009.
- Nueva Política Exterior, “Política exterior feminista: acciones concretas para el ministerio de relaciones exteriores”, en <https://nuevapoliticaexterior.cl/2021/11/04/politica-exterior-feminista-acciones-concretas-para-el-ministerio-de-relaciones-exteriores/> (consulta: 20 de septiembre de 2023).
- Oficina del Gobierno de Suecia, “10 points on Sweden’s membership of the UN Security Council 2017–2018”, en <https://www.government.se/government-policy/sweden-in-the-un-security-council/10-%20points-on-swedens-membership-of-the-un-security-council-20172018/> (consulta: 23 de septiembre de 2023).
- Paleri, Prabhakaran, *National Security: Imperatives and Challenges*, Nueva Delhi, McGraw-Hill, 2008.
- Philipson García, Daniela, Arceta, Dinorah y Velasco, Ana, “Mexico’s Feminist Foreign Policy | A Brief Evaluation”, *Internacional Feminista*, en <https://www.internacionalfeminista.com/> (consulta: 8 de septiembre de 2023).
- Ramírez Camacho, V. y Mejía Gutiérrez, Ximena, “La política exterior feminista de México: un primer ejercicio de evaluación”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 120, agosto de 2021.

- Reverter Bañón, Sonia, “Los retos del feminismo institucional”, *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, núm. 4, 2011.
- Richey, L., “In Search of Feminist Foreign Policy: Gender, Development and Danish State”, *Cooperation and Conflict*, núm. 36, 2001.
- Rigat Pflaum, María, “Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género”, *Nueva Sociedad*, núm. 218, 2008.
- Sabatier, Paul, “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy*, vol. 6, núm. 1, 1986.
- Santos Cid, Alejandro, “México bate récords como destino y origen de la migración en 2022”, *El País*, en <https://elpais.com/mexico/2023-02-28/mexico-bate-records-como-destino-y-origen-de-la-migracion-en-2022.html> (consulta: 23 de septiembre de 2023).
- Scheyer, Victoria y Kumskova, Marina, “Feminist foreign policy. A fine line between ‘adding women’ and pursuing a feminist agenda”, *Journal of International Affairs*, t. 72, núm. 2, 2019, pp. 57-76.
- Sepúlveda Soto, Daniela, “Política exterior feminista: el próximo emprendimiento normativo de América Latina”, *Análisis Carolina*, núm. 34, 2021.
- Stevens Martínez, Ramón Fernando, *El auge de la política exterior feminista: una explicación desde el isomorfismo institucional*, tesis de maestría, México, El Colegio de México, 2022.
- Telles Calderón, Tatiana, “¿Una política exterior feminista mexicana”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, en <https://revistafal.com/una-politica-exterior-feminista-mexicana/> (consulta: 10 de septiembre de 2023).
- Thomson, J., “What’s Feminist about Feminist Foreign Policy? Sweden’s and Canada’s Foreign Policy Agendas”, *International Studies Perspectives*, núm. 21, 2020.
- Thompson, Lyric y Clement, Rachel, “Is the Future of Foreign Policy Feminist?”, *Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. XX, núm. 2, 2019.
- , “Definiendo la política exterior feminista”, ICRW, en https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2019/11/ICRW_DefiningFeministForeignPolicy_Brief_Spanish (consulta: 20 de septiembre de 2023).
- Thompson, Lyric, Ahmed, Spogmay y Khokhar, Tanya, “Defining feminist foreign policy: a 2021 update”, ICRW, en <https://www.icrw.org/publications/defining-feminist-foreign-policy/> (consulta: 11 de septiembre de 2023).

- True, Jacquie, “Gender in Foreign Policy”, Prio, en <https://www.prio.org/events/8452> (consulta: 18 de septiembre de 2023).
- , “The Political Economy of Violence against Women”, *The Australian Feminist Law Journal*, núm. 32, 2010.
- Trujillo López, Mónica, “Feminismo y seguridad: ¿(In) seguridad para quién”, en Alberto Lozano Vázquez, Abelardo Rodríguez Sumano (coords.), *Seguridad y asuntos internacionales*, México, Siglo XXI Editores, p. 75.

**El extractivismo como causa de conflicto
en la política**

El litio como elemento estratégico en la competencia por la hegemonía mundial: conflicto y oportunidad de cara a la transición energética del siglo XXI

Enrique Catalán Salgado¹

Introducción

Al litio se le refiere con frecuencia como “oro blanco” o “el petróleo del siglo XXI”. Estos sobrenombres nos dan cuenta a simple vista, y desde la semántica, de la relevancia económica que se le adjudica en la actualidad. Las razones por las que el valor de esta materia prima ha cobrado relevancia están a la vista, pues de forma consciente e inconsciente somos consumidores activos de litio e impactamos en su demanda dentro de las cadenas de valor global.

Vivimos en una sociedad que precisa de los aparatos eléctricos y que, específicamente, se ha hecho muy dependiente de los dispositivos electrónicos móviles para todo tipo de usos, entre éstos destacan en particular los destinados a la comunicación y el trabajo. Celulares, tabletas digitales, computadoras, son sólo una pequeña muestra representativa de dispositivos portátiles que inundan los mercados globales y que por sus características intrínsecas ocupan grandes cantidades de energía para funcionar, pero, a la vez, tienden a la miniaturización para garantizar su portabilidad.

En este contexto, los elementos y minerales necesarios para fabricarlos cobraron importancia en los mercados internacionales, y el litio, entre todos, ocupa un lugar preponderante, ya que demostró ser el elemento idóneo para fabricar baterías con gran capacidad de almacenaje energético en un espacio compacto y con un peso muy reducido, razones por las cuales

¹ Profesor investigador de la UAM Xochimilco en Relaciones Internacionales, coordinador del Comité de Política Exterior de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), profesor asociado del Observatorio binacional de la relación bilateral México-Estados Unidos de la UNAM y de la Red de Estudios de América del Norte [enriquecatalansalgado@gmail.com]

la industria global lo ha elegido como el estándar por encima de otras alternativas tecnológicas que se han descubierto en materia de producción de baterías.

Si a lo anterior sumamos el impulso que empresas automotrices y gobiernos dan a la movilidad humana mediante el uso de vehículos eléctricos a batería, desde autobuses hasta autos compactos, motocicletas y bicicletas, entre otros, podemos empezar a comprender el tamaño del mercado global y el verdadero valor económico, geoestratégico y geopolítico del litio.

Su relevancia no se limita a *gadgets* y automóviles, sino que se encuentra en medio de una revolución tecnológica y energética de gran escala, pues la humanidad en su conjunto está presenciando el final de la era de combustibles fósiles y el nacimiento de un nuevo paradigma: la transición energética global hacia una matriz energética sustentable.

Esta transformación puede definirse inicialmente como el esfuerzo —muy lejos de estar concretado— de transitar y sustituir las energías fósiles y los hidrocarburos hacia las denominadas “energías limpias”, como son la energía solar, la energía eólica, la geotérmica, hidroeléctrica, entre otras, y es promovida bajo un discurso ecológico que pone por delante el cuidado de los recursos naturales y el medio ambiente para salvar el planeta del calentamiento global y otros impactos negativos provocados por la actividad humana.

Desde luego este no ha sido un cambio voluntario ni una iniciativa de buena voluntad a favor del planeta, el cambio de la matriz energética ocurre en un contexto donde cada vez se visualizan más cerca dos procesos que representan distintas amenazas de orden civilizatorio que han forzado el cambio de paradigma energético, las dos igualmente relevantes.

La primera es desde luego la amenaza a la vida, la evidencia irrefutable de que el cambio climático existe y que la única forma de contenerlo es reduciendo significativamente las emisiones de carbono y otros contaminantes producidos de forma inherente por la sociedad industrial y el consumismo voraz que la define, razón por la cual se ha impulsado desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el objetivo 7, que plantea el uso de energía asequible, no contaminante, moderna y segura;² el ODS 12 sobre producción y consumo sostenibles, pues de continuar los ritmos actuales de consumo y crecimiento poblacional, se

² ONU, Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>

necesitaría el equivalente a casi tres planetas Tierra para sostener los estilos de vida actuales;³ y el ODS 13, que convoca a tomar acciones urgentes y transformadoras frente al inminente cataclismo climático que tenemos en puerta,⁴ mismas que han sido secundadas por todos los países miembros como parte de la agenda global.

La segunda es la amenaza a la economía y en consecuencia al estilo de vida de la sociedad industrial moderna, derivado de la certeza de que los combustibles fósiles que alimentan toda la industria y la energía como la conocemos no son renovables y que la fecha de agotamiento y extinción total se encuentra muy próxima: estudios realizados por *British Petroleum* estiman que las reservas mundiales de petróleo sólo durarán 47 años si el incremento de la demanda es constante, mientras que para México el asunto se presenta más urgente, pues las reservas nacionales se estiman en 10 billones de barriles de petróleo, que son aproximadamente 0.6% de las reservas mundiales, es decir, que si México no dependiera de la importación de derivados del petróleo, las reservas únicamente durarían 13 años de extracción.⁵

Como se observa, debido al crecimiento acelerado de la población mundial (7,900 millones de personas al 2023) y al incremento de la respectiva demanda de hidrocarburos y sus derivados, es urgente poner en práctica alternativas que puedan satisfacer dicha demanda y mantener funcionando la industria global; ahí es donde la transición de matriz energética se presenta como la solución, aunque de hecho no resuelve el problema medioambiental, pero lo aplaza sin afectar la dinámica económica capitalista de explotación de recursos, producción y consumo.

En esta coyuntura, el concepto de seguridad energética cobra nueva y mayor relevancia de la que tuvo durante el siglo XX sobre el control de yacimientos de combustibles fósiles, porque ahora no es suficiente para las grandes potencias con controlar las reservas existentes de gas y petróleo, sino que también requieren innovar científicamente para dominar el mercado de las

³ ONU, Objetivo 12. Garantizar modalidades de producción y consumo sostenibles, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>

⁴ ONU, Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>

⁵ Bardhal, ¿Cuánto petróleo y gas queda en el mundo?, en <https://www.bardahl.com.mx/cuanto-petroleo-y-gas-queda-en-el-mundo/#:~:text=Reservas%20de%20petr%C3%B3leo%20en%20el%20mundo&text=Cuando%20el%20consumo%20promedio%20diario,de%20la%20demanda%20es%20constante.>

tecnologías que abanderan esta transición y, además, controlar los recursos naturales que previsiblemente serán más importantes en este cambio de matriz energética global.

El litio desde luego encabeza esta lista como nuevo factor estratégico de primer orden, pues como concluye Soots, “La demanda de litio ha aumentado significativamente a escala mundial, lo cual ha intensificado la competencia geopolítica y las batallas geoeconómicas por el control de sus depósitos y de las cadenas de suministro de las baterías”.⁶

En síntesis, el escenario que está frente a nuestros ojos y que es la materia de análisis central del presente capítulo es la continuación de la competencia hegemónica entre China y Estados Unidos, pero mucho más enfocada a la seguridad energética, conflicto en el cual tres variables resultan clave para sostener la hegemonía: el dominio sobre los remanentes de los yacimientos de gas y petróleo para sostener el ritmo de industrialización actual y la transición de la matriz energética; garantizar el acceso o dominio de los yacimientos de litio como nuevo recurso estratégico y, por último, liderar la investigación y la innovación científico-tecnológica en la producción de iones de litio, celdas de energía, baterías, paneles solares y otros productos con alto valor agregado, pues esto representa la consolidación del poder hegemónico mundial del siglo XXI.

Ciertamente, los países que cuentan con las grandes reservas de litio también son actores centrales que se encuentran en una coyuntura única y en general favorable, ya que si logran estructurar procesos de industrialización del litio podrían obtener un gran beneficio económico y utilizarlo como palanca del desarrollo, en vez de limitarse al extractivismo, que los sitúa como exportadores de materia prima, transfiriendo la riqueza a las grandes potencias.

Pero en todo caso, el curso de acción que tome cada uno de ellos estará acotado por sus capacidades políticas y económicas internas y por el margen de acción permisible dentro de los acuerdos internacionales que ya tengan firmados sobre la materia, por lo que en el presente escrito no se realiza un estudio caso por caso, sino que me limito a presentar de forma general cómo el litio, al cobrar este grado de relevancia estratégica mundial, puede en efecto ser una nueva fuente de desarrollo y riqueza para quienes poseen los yacimientos.

⁶ N. Soots, *El litio y su dimensión geopolítica*, Grupo Editor Orfila Valentini, 2022.

Usos y crecimiento de la demanda de litio

El litio se descubrió a inicios del siglo XIX, pero su auge comercial y su interés estratégico geopolítico se remonta exclusivamente a los últimos 40 años; antes de eso, prácticamente había pasado desapercibido y por tanto su demanda y producción era mínima.

Durante el siglo XIX el conocimiento científico del litio se limitó al área de salud, se usaba de forma casi exclusiva en tratamientos de salud para enfermedades como la gota, problemas cardiacos e hipertensión con distintos resultados. Cuando empezó el siglo XX los nuevos conocimientos de sus efectos médicos permitieron incorporarlo en tratamientos psiquiátricos, en donde demostró ser muy útil, aunque esto no incrementó significativamente su demanda por ser ese un mercado limitado.

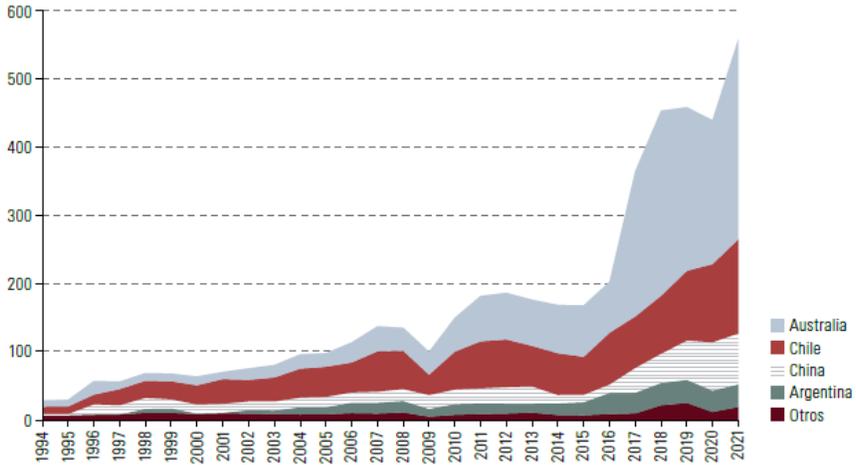
Conforme avanzó la tecnología y la industria del siglo XX después de la Primera Guerra Mundial, se descubrieron propiedades del litio que le daban un enorme valor para industrias destacadas en esa época, por ejemplo como lubricante en maquinarias y como catalizador de altas temperaturas de fusión en procesos de fundición metalúrgica y de la industria cerámica, lo que incrementó su demanda y lo empezó a situar con cierta relevancia en la demanda global de materias primas estratégicas para la industria.

Esa es la razón por la cual tanto la industria metalúrgica como la cerámica se habían sostenido como los principales consumidores, pero nada comparable con la demanda exponencial que surgiría en la década de 1990 y en especial a partir de 2015, periodo en el cual la curva de la demanda se vuelve prácticamente vertical (Gráfica 1).

Actualmente, los tres principales usos finales del litio son la generación de baterías (80%), en segundo lugar está la industria de la cerámica y el vidrio (7%), y en tercer lugar (4%) la elaboración de grasas lubricantes, otros usos ocupan porcentajes menores (Gráfica 2).

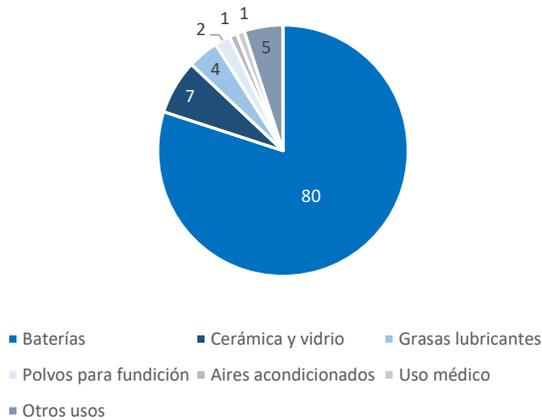
En la línea de tiempo de la Gráfica 1 es posible observar con claridad la evolución en la demanda de litio desde 1994. La década de 1990 es clave y se toma como punto de partida porque a partir de ahí la revolución tecnológica de los dispositivos electrónicos móviles impulsó la creación de mejores baterías y literalmente catapultó al litio como el elemento estratégico y preferido por la industria para estos fines.

Gráfica 1. Evolución de la producción de litio a escala global por principales países productores (1994–2021)



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Extracción e industrialización del litio en América Latina*, 2023, p. 15.

Gráfica 2. Usos actuales del litio (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de U.S. Geological Survey, Mineral Comoditty Summaries, 2023.

Fuentes de litio en el mundo

El litio es un elemento que se puede encontrar de diferentes formas en la naturaleza, pero en general existe consenso de que son tres las fuentes cuyas características las hacen potencialmente explotables con la tecnología actual: el mineral de roca o pegmatita, las salmueras y las rocas sedimentarias (Cuadro 1).

Esto es importante porque el tipo de yacimiento varía de una región geográfica a otra, además los costos y dificultad operativa de realizar una explotación minera de litio varían significativamente si se trata de una salmuera o de arcillas o roca, haciendo que algunos depósitos sean más atractivos que otros y que algunos países tengan mayor facilidad para explotar el recurso o atraigan más inversión extranjera con fines extractivistas, haciendo relevante tanto la ubicación geográfica como las características geológicas del yacimiento.

Cuadro 1. Tipo de fuente de litio, participación mundial y principales depósitos al 2020

<i>Tipo</i>	<i>Tipos de depósitos</i>	<i>Participación a escala mundial</i>	<i>Estado natural</i>	<i>Ubicación de mayores depósitos</i>
Pegmatitas	Espodumeno, petalitas, lepidolitas, amblogonita y eucryptita	26%	Roca dura (a partir de magma cristalizado bajo la superficie terrestre)	Australia, EU, RDC, Canadá
Salmueras	Continental (salares), geotermales y petroleros	66%	Salmueras (arenas, agua y sales minerales)	Triángulo del litio (Chile, Argentina, Bolivia)
Rocas sedimentarias	Arcillas, toba volcánica, rocas evaporitas lacustres	8%	Rocas minerales de esmectita (arcilla), jadarita (evaporita lacustre)	EU, México, Serbia (Jadar), Perú (Falchani)

Fuente: elaboración propia con datos de U.S. Geological Survey, Mineral Comoditty Summaries, 2023.

Por ejemplo, las salmueras son la fuente mundial de litio más grande y esa es la razón por la que el triángulo del litio (Argentina, Chile y Bolivia) es siempre el referente sobre el tema, no obstante que el mayor productor del mundo es Australia, cuyos yacimientos son principalmente en mineral de roca, pero cuya cercanía geográfica con China incentivan su industria extractiva; este tipo de yacimientos en mineral de roca además se encuentra más distribuido en el mundo.

Es importante destacar que bajo las tecnologías actuales solamente ha sido posible explotar el litio en salmuera y en mineral de roca,⁷ las fuentes de litio en arcilla presentan dificultades técnicas para su extracción que no han sido solventadas tanto desde la perspectiva técnica como desde la factibilidad económica, por lo que países como Estados Unidos y México, en donde se presume la abundancia de estos yacimientos, deben mirar su potencial con precaución, aunque están impulsando pruebas en ese sentido para poder explotar el litio de la arcilla y que sea económicamente redituable.

En el Cuadro 2 se observan los principales países productores de litio y sus reservas, lo que nos da un mejor panorama de su distribución y producción. Destaca, y en consonancia con lo explicado hasta el momento, que Chile es el país con mayores reservas probadas, superando en una tercera parte las australianas, aunque la realidad es que Australia es el principal productor de litio en el mundo, con 61,000 toneladas de carbonato de litio en 2022 y por tanto el que más beneficio económico obtiene en este momento (Gráfica 3).

También es importante observar que tanto China como Estados Unidos tienen muy pocas reservas probadas (Gráfica 4) en relación con Chile o Australia, que encabezan la lista.⁸ China supera al doble las reservas estadounidenses y ocupa el lugar número 3 en producción mundial de carbonato de

⁷ Comisión chilena del cobre, *Oferta y demanda del litio hacia 2030*, Ministerio de minería de Chile, 2020, p. 13.

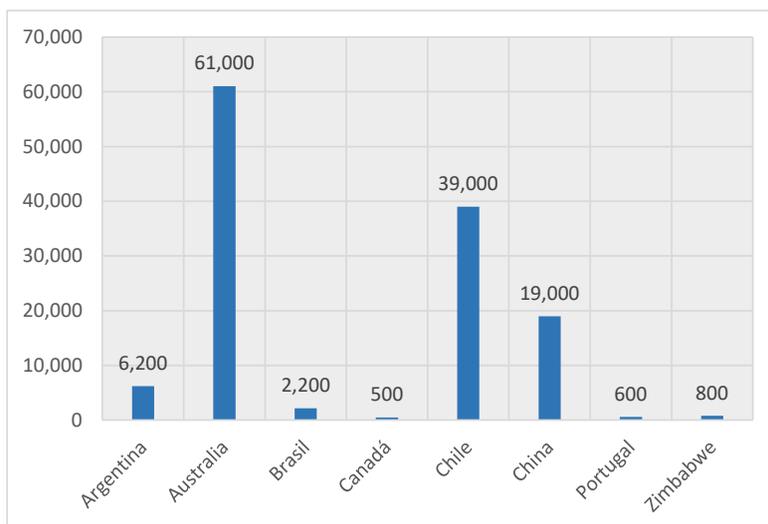
⁸ Conviene recalcar que las noticias recientes sobre el hallazgo de “megayacimientos” en Estados Unidos y el norte de México, los cuales en diversos momentos han sido catalogados como “los más grandes del mundo”, deben verse con cautela, ya que no son reservas probadas y por lo mismo no son reconocidos como tales por los respectivos servicios geológicos de sus países. Esas noticias se han divulgado con información proveniente del sector privado y son especulativas, pues no hacen la correcta distinción entre yacimiento y reserva. Mientras un *yacimiento mineral* es simplemente un depósito concentrado del mineral en cuestión, éste puede no cumplir la *Ley de corte*, que es la cantidad mínima de concentración para ser explotado; por otro lado, cuando se habla de una *reserva*, no se refiere sólo a la presencia del mineral de interés, sino a que éste tiene la cantidad necesaria (masa o volumen) para ser explotado, y esto depende de un gran número de factores.

Cuadro 2. Producción mundial y reservas de litio al 2023

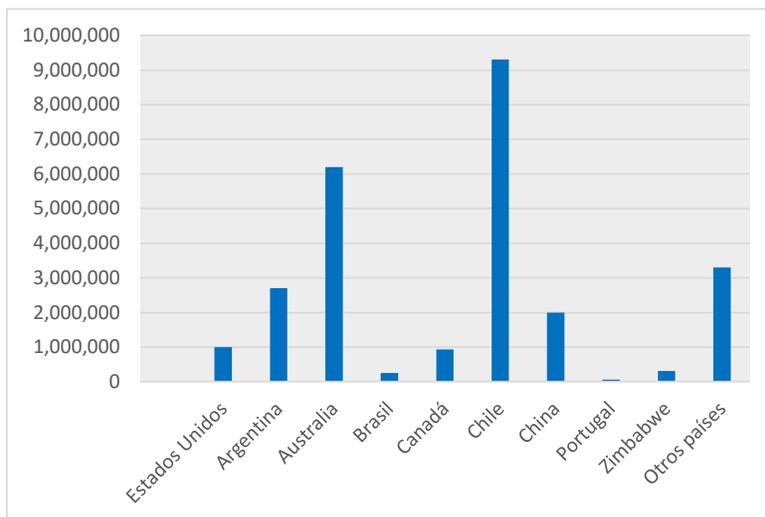
País	Producción		Reservas
	2021	2022	
Estados Unidos	Reservado	Reservado	1,000,000
Argentina	5,970	6,200	2,700,000
Australia	55,300	61,000	6,200,000
Brasil	1,700	2,200	250,000
Canadá	ND	500	930,000
Chile	28,300	39,000	9,300,000
China	14,000	19,000	2,000,000
Portugal	900	600	60,000
Zimbabwe	710	800	310,000
Otros países			3,300,000
Total mundial (redondeado)	107,000	130,000	26,000,000

Fuente: elaboración propia con datos de U.S. Geological Survey, *Mineral Comoditty Summaries*, 2023.

Gráfica 3. Principales países productores de litio al 2022 (toneladas de carbonato de litio)



Fuente: elaboración propia con datos de U.S. Geological Survey, *Mineral Comoditty Summaries*, 2023.

Gráfica 4. Países con mayores reservas de litio al 2022

Fuente: elaboración propia con datos de U.S. Geological Survey, *Mineral Comoditty Summaries*, 2023.

litio con 19,000 toneladas; es solamente superado por Australia, que ocupa el primer lugar (61,000) y Chile que ocupa el segundo (39,000).⁹

Como puede observarse en estas gráficas, mientras que Chile concentra prácticamente la mitad de las reservas de litio del mundo, ni Estados Unidos ni China destacan por sus reservas, lo que demuestra la gran dependencia que tienen para obtener este recurso del exterior, en donde el triángulo del litio cobraría más relevancia estratégica y por ello la competencia de generar alianzas y sinergias entre las grandes potencias y estos países.

La disputa hegemónica entre Estados Unidos y China por los yacimientos de litio

La excesiva concentración de las reservas de litio en un reducido número de países, en los hechos significa que se está alterando la estabilidad en la

⁹ United States Geological Service, *United States Mineral Commodity Summaries*, 2023, en <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023.pdf>

competencia que existía previamente en el control de los hidrocarburos, y que frente a una oferta de litio sobre la cual no tienen control porque ni siquiera disponen de reservas suficientes para su propia demanda, tanto Estados Unidos como China se encuentran en plena competencia hegemónica y geopolítica para garantizar sus suministros.

Y es que a diferencia de los combustibles fósiles, que se encontraban más dispersos por el planeta y por consiguiente había más disponibilidad, los minerales estratégicos para la economía digital y la transición energética están sumamente concentrados geográficamente; en el caso del litio tres países concentran aproximadamente 80% de las reservas globales.

Estados Unidos, por ejemplo, en 2022 importó 3,400 toneladas de carbonato de litio provenientes de Argentina (51%), Chile (40%), China (4%), Rusia (3%) y otros países (2%),¹⁰ es decir, que 91% de sus importaciones provinieron de América Latina y concretamente del triángulo del litio, lo que demuestra sin lugar a dudas la importancia de esa región para la transición energética, la descarbonización y la innovación tecnológica de Estados Unidos en materia de energía (Gráfica 5).

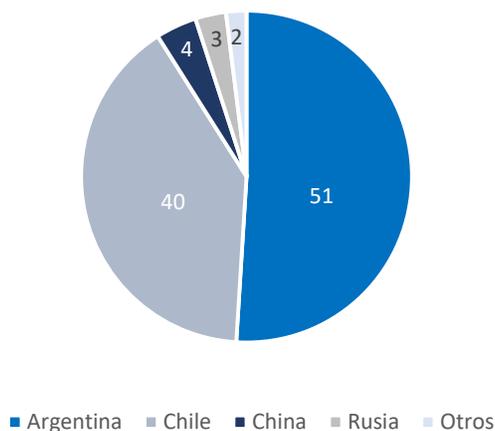
Por su parte, China tiene casi el doble de reservas de litio que Estados Unidos, pero igualmente insuficientes para su consumo interno, por lo que ha seguido la estrategia de establecer cuotas para limitar la exportación y desarrollar sistemáticamente una red global de socios económicos mediante la promoción de infraestructura y financiamiento para garantizar fidelidad y presentarse como un aliado valioso de los países que poseen los recursos de su interés.

Los datos disponibles reflejan de forma contundente que China es actualmente el mayor importador de carbonato de litio en el mundo, siete veces más que Estados Unidos, y muy por encima de sus competidores más cercanos, lo que da una idea precisa de la ventaja que tiene en el procesamiento de litio para la generación de baterías y otras innovaciones tecnológicas, así como del tamaño de su mercado. Otro aspecto destacable es que todos los países que son grandes importadores de litio son precisamente líderes en producción de baterías e innovaciones electrónicas (Cuadro 3).

Desde luego esto plantea un problema de dependencia tecnológica para el resto de los países y un tema de seguridad energética para Estados Unidos,

¹⁰ *Idem.*

Gráfica 5. Origen de las importaciones de litio de Estados Unidos en 2022 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de U.S. Geological Survey, *Mineral Comoditty Summaries*, 2023.

Cuadro 3. Los cinco principales importadores de carbonato de litio en el mundo (2021)

País	Porcentaje de las importaciones mundiales de litio	Valor de las importaciones (MDD)
China	39.6%	583
Corea del Sur	22.2%	326
Japón	11.1%	164
Estados Unidos	5.72%	84.1
Bélgica	5.06%	74.5

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Complejidad Económica 2023.

ya que 69.9% de las baterías de litio que importa provienen de China, como resultado de su predominio global sobre esta industria.

[...] las cadenas de suministro de baterías actuales se concentran en China, que produce tres cuartas partes de todas las baterías de iones de litio y alberga 70%

de la capacidad de producción de cátodos y 85% de la capacidad de producción de ánodos (ambos componentes clave de las baterías). Más de la mitad de la capacidad de procesamiento y refinado de litio, cobalto y grafito se encuentra en China.¹¹

Los socios comerciales que suministran a China de esta impresionante demanda por el litio son Chile (66.9%) y Argentina (25.3%) principalmente, lo que nuevamente refleja la inigualable relevancia de los yacimientos latinoamericanos para esta industria global, volviéndose el triángulo de litio el epicentro de la batalla por el recurso estratégico, cuya demanda en los últimos dos años superó con creces la capacidad de producción mundial, a pesar de que ésta había tenido un incremento de 180% en 2017.¹²

Con estos datos, se deduce fácilmente que Estados Unidos está perdiendo por mucho la carrera de innovación tecnológica en torno a la nueva matriz energética, y que ésta es liderada por China, que concentra en porcentajes superiores al 80%, prácticamente todos los procesos de la cadena de valor global del litio, desde la refinación hasta la generación de las baterías que dominan el mercado global de todos nuestros dispositivos electrónicos.

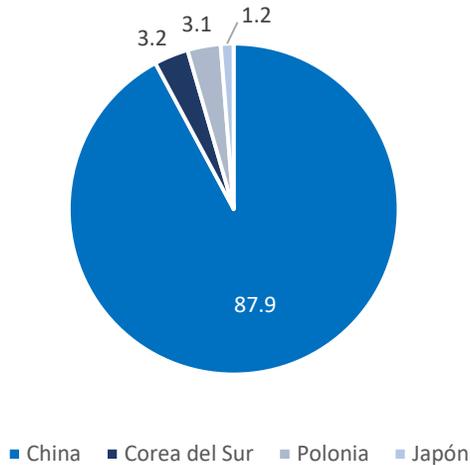
Estados Unidos no logra consolidar una industria de procesamiento del litio que compita al nivel de los líderes del mercado, y esto ha encendido sus alarmas, pues es notoria la dependencia hacia China, Corea del Sur, Polonia y Japón, entre otros, que proveen casi todas las baterías que Estados Unidos usa en sus electrónicos (Gráfica 6).

A pesar de los reiterados llamados de la actual administración estadounidense a eliminar esta dependencia del litio procesado y las baterías asiáticas, creando industrias locales que realicen esa labor, los números son cada vez más alarmantes para Estados Unidos en términos de seguridad energética, y los esfuerzos que se realizan desde algunas compañías son claramente insuficientes debido al altísimo nivel de demanda de baterías propiciado por el auge de los autos eléctricos, pero en un contexto más amplio por todas las implicaciones de la transición energética global.

¹¹ *El Economista*, “China domina mercado estadounidense de baterías de litio”, en <https://www.economista.com.mx/empresas/China-domina-mercado-estadounidense-de-baterias-de-litio-20230517-0141.html>

¹² Global EV Outlook, “Trends in batteries”, 2023, en <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2023/trends-in-batteries>

Gráfica 6. Porcentaje de baterías de iones de litio importadas a Estados Unidos por país de origen (datos al primer cuarto de 2023)



Fuente: elaboración propia con datos de Carbon Credits.

De seguir esta tendencia, es previsible que el conflicto escale con la intención de asegurar el acceso a los yacimientos de litio, pues el presidente Biden, además de firmar el año pasado una orden ejecutiva específicamente diseñada a impulsar esa industria dentro de Estados Unidos, ha acusado recientemente a China de pretender monopolizar el acceso a los recursos estratégicos para generar energías limpias, y que su misión como presidente es generar una cadena de suministros de energía limpia “hecha en América”, reconociendo además que tienen una dependencia cercana al 100 por ciento.¹³

En un mundo globalizado en torno a una economía capitalista neoliberal como el que tenemos, donde las cadenas de valor se hallan deslocalizadas y existen reglas de comercio internacional, esto no debería ser un problema,

¹³ White House, *Remarks by President Biden at a Virtual Event on Securing Critical Minerals for a Future Made in America*, 2023, en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/22/remarks-by-president-biden-at-a-virtual-event-on-securing-critical-minerals-for-a-future-made-in-america/#:~:text=That's%20why%20I%20committed%20us,means%20betting%20on%20American%20workers.>

pero en el contexto actual, en medio de una pugna por la hegemonía mundial que se ha desarrollado desde inicios del siglo XXI, cuando el ascenso de China como potencia económica se consolidó, con la transición energética golpeando a la puerta y la escasez de reservas propias sobre este nuevo recurso estratégico, lo más probable es que la batalla por el litio escale de la competencia económica en donde se encuentra, a intervenciones políticas y militares en los países que poseen el valioso litio. Desde luego que es un escenario indeseable, pero posible, como lo fueron las intervenciones militares por los combustibles fósiles en el siglo XX e inicios del siglo XXI.

Conclusiones

Los recursos naturales, cualesquiera que sean, siempre han sido codiciados por las naciones como fuente de riqueza e impulsores del desarrollo, pero dentro del amplio abanico de recursos explotables que existen en el planeta, unos cuantos han sido catalogados a lo largo de la historia como recursos estratégicos y ambicionados de forma particular: a algunos por su escasez o dificultad de extracción se les ha dotado de enorme valor económico en nuestras sociedades, a otros por sus propiedades y sus usos en la industria, y a otros por ambas razones.

En materia energética, cuando el hombre descubrió el fuego ya no quiso apagarlo, hubo una época no hace muchas generaciones atrás cuando el aceite de ballena iluminó el mundo y prevaleció como recurso estratégico hasta llegar a engrasar los motores de avión y los cohetes de la guerra fría,¹⁴ entonces hubo una competencia despiadada por el aceite de ballena entre las grandes potencias marítimas de la edad moderna.

Después vino la revolución industrial, el carbón alimentó la llama de la locomoción a vapor y transformó el mundo, sus derivados como el queroseno empezaron a iluminar nuestros espacios de manera más eficiente y salvaron a las ballenas, y el carbón, aunque barato y relativamente abundante,

¹⁴ El aceite de ballena, particularmente el de cachalote, se utilizó durante siglos para alimentar las lámparas de aceite y hacer que las antorchas ardieran, pero también tenía propiedades lubricantes y conforme avanzó la industrialización se utilizó como aditivo de la transmisión de los coches y como engrasante de todo tipo de vehículos y mecanismos, incluidas las cabezas de los misiles nucleares.

también fue motivo de conflictos internos y de guerras internacionales, desde las guerras del carbón en Estados Unidos (1890-1930) hasta el conflicto entre Francia y Alemania por la zona carbonífera del Ruhr, que incluso en la segunda posguerra siguió siendo fuente de inestabilidad política hasta que el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero puso fin a las rispideces.

Con el uso cada vez más preponderante del petróleo y sus derivados para mover al mundo, así como del gas natural para iluminarlo, el carbón pasó a un segundo plano; la era de los combustibles fósiles trajo consigo nuevos conflictos porque no sólo era fuente de riqueza y desarrollo, sino también de poder para las naciones que lo controlan.

El golpe de Estado de Irán de 1953 auspiciado por Estados Unidos e Inglaterra, la invasión a Kuwait iniciada originalmente por Irak, pero luego intervenida por Estados Unidos, la guerra del Golfo, la guerra de Siria, son un puñado de ejemplos recientes de conflictos internacionales impulsados por las grandes potencias y sus deseos de controlar los yacimientos para poder manejar la oferta e influir en los precios, así como para garantizar su acceso privilegiado a los suministros que necesitan para su desarrollo.

Lo que podemos aprender de la historia, sobre todo si apelamos al realismo de las relaciones internacionales, es que todos los recursos naturales estratégicos han sido motivo de disputa e intervenciones políticas y militares porque son un elemento de poder importantísimo y un medio para consolidar la hegemonía global.

En el mundo contemporáneo y frente al declive de los combustibles fósiles, el litio parece colocarse como el elemento predilecto para realizar la transición energética, por tanto, y siguiendo la evidencia histórica, es razonable suponer que en algún momento será un motivo de disputa entre las grandes potencias y contra los países que lo poseen, un escenario que parece más probable frente a la evidencia de su altísima concentración en contados territorios lejos de las actuales superpotencias, y a las limitadas reservas que éstas poseen en sus propios territorios; además, existe una demanda que crece de manera exponencial y que simplemente no está siendo satisfecha a pesar de que la industria ha crecido en porcentajes inéditos.

Frente a esta realidad desalentadora, cabría preguntarse: ¿existe alguna manera de regular y aminorar la tensión provocada entre la competencia y la poca distribución global de las reservas explotables (concentración geográfica), en especial cuando los organismos internacionales que intentaban conducirnos

hacia un mundo más pacífico y regulado están perdiendo relevancia?, ¿estarán las potencias del mundo, particularmente China y Estados Unidos, dispuestas a respetar la mano invisible del mercado en el caso del litio o pretenderán intervenir para defender sus intereses?

Por otro lado, los países que por azares de la naturaleza poseen los grandes yacimientos de litio tienen también una ventana de oportunidad única que los obliga a tomar decisiones importantes, desde cambios en sus respectivas legislaciones para proteger el litio y tratar de asegurar la mayor participación del Estado, como se ha hecho particularmente en Chile y Bolivia, y más recientemente en México con la nacionalización del litio, hasta la necesidad de desarrollar cuadros técnicos y profesionales que puedan impulsar una industria de innovación tecnológica en torno al litio y las distintas etapas de la cadena de valor; la otra opción es quedarse en la fase extractivista, que aunque produce alguna derrama, transfiere la mayor parte de la riqueza a los terceros países que hacen la transformación del mineral y, por tanto, es la menos conveniente para ellos, aunque es la favorita de las potencias económicas que van tras el oro blanco.

Los países en vías de desarrollo, y poseedores de estas enormes reservas, también deben estar alertas frente a posibles intervenciones, ya sea políticas o militares de las grandes potencias. Como ejemplo reciente tenemos el golpe de Estado en Bolivia en 2019, que si bien tuvo muchos elementos de política interna y tensiones que condujeron a ese resultado, no puede omitirse el hecho de que en ese momento el país suramericano estaba dando pasos muy decisivos hacia una mayor industrialización del litio —por ejemplo la creación de autos eléctricos nacionales de bajo costo—, y que en la compleja crisis de gobierno derivada del golpe, tanto Estados Unidos como la Unión Europea se apresuraron a reconocer y legitimar el gobierno de la presidenta Añez, quien tomó el poder bajo todo tipo de irregularidades y cuyo gobierno “de transición” no sólo recibió el apoyo político de Estados Unidos y la Unión Europea, sino millonarios recursos económicos inmediatos, etiquetados como “ayudas” para el desarrollo.¹⁵

¹⁵ Loreta Tellería Escobar, “La Unión Europea y su actuación en el golpe de Estado de Bolivia en 2019”, *Tramas y redes. Revista del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, núm. 4, 2023, en <https://www.clasco.org/la-union-europea-y-su-actuacion-en-el-golpe-de-estado-de-bolivia-en-2019/>

La ventana de oportunidad de 50 años antes de alcanzar el pico extractivo del petróleo dará cierta estabilidad a la transición energética; con algo de suerte y mucha voluntad política habrá tiempo suficiente para lograr avances significativos en la innovación científico y tecnológica, que aceleren la transición de la matriz energética de una forma pacífica e impidan llegar a una situación de conflicto inevitable.

Referencias

- Bardhal, ¿Cuánto petróleo y gas queda en el mundo?, en <https://www.bardahl.com.mx/cuanto-petroleo-y-gas-queda-en-el-mundo/#:~:text=Reservas%20de%20petr%C3%B3leo%20en%20el%20mundo&text=Cuando%20el%20consumo%20promedio%20diario,de%20la%20demanda%20es%20constante>.
- Carbon Credits, *Lithium ion wars us battery imports soar by 66 setting new record as domestic production ramps up*, en <https://carboncredits.com/lithium-ion-wars-us-battery-imports-soar-by-66-setting-new-record-as-domestic-production-ramps-up/#:~:text=However%2C%20the%20US%20continues%20to,have%20soared%20to%20unprecedented%20levels>.
- Comisión chilena del cobre, *Oferta y demanda del litio hacia 2030*, Ministerio de Minería de Chile, 2020.
- Comisión Económica para América Latina, “Extracción e industrialización del litio en América Latina”, 2023, en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5c1c160a-557d-42d9-bfa8-929142d2fa21/content>
- El Economista*, “China domina mercado estadounidense de baterías de litio”, en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/China-domina-mercado-estadounidense-de-baterias-de-litio-20230517-0141.html>
- Global EV Outlook, “Trends in batteries”, 2023, en <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2023/trends-in-batteries>
- Observatorio de Complejidad Económica, *Datos del comercio mundial de carbonato de litio*, 2023, en <https://oec.world/en/profile/hs/lithium-carbonates> (consulta: 1 de octubre de 2023).
- ONU, Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>

- , Objetivo 12. Garantizar modalidades de producción y consumo sostenibles, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>
- , Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>
- Soots, N., *El litio y su dimensión geopolítica*, Grupo Editor Orfila Valentini, 2022.
- Tellería Escobar, Loreta, “La Unión Europea y su actuación en el golpe de Estado de Bolivia en 2019”, *Tramas y redes. Revista del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, núm. 4, 2023, en <https://www.clacso.org/la-union-europea-y-su-actuacion-en-el-golpe-de-estado-de-bolivia-en-2019/>
- United States Geological Service, *United States Mineral Commodity Summaries*, 2023, en <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023.pdf>
- White House, *Remarks by President Biden at a Virtual Event on Securing Critical Minerals for a Future Made in America*, 2023, en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/22/remarks-by-president-biden-at-a-virtual-event-on-securing-critical-minerals-for-a-future-made-in-america/#:~:text=That's%20why%20I%20committed%20us,means%20betting%20on%20American%20workers.>

Proyectos extractivos en América Latina y el conflicto por la tierra: aproximación al caso colombiano

Enrique Catalán Salgado¹
Kelly Johana Henao Castrillón²

Introducción

El uso de los recursos naturales para satisfacer las distintas necesidades humanas es una actividad inherente al desarrollo de la civilización, sin embargo, la explotación extensiva e intensiva de los mismos con fines comerciales como parte de las lógicas de expansión y acumulación capitalista que se desarrollan en las sociedades industriales modernas conlleva de forma inevitable a un conflicto entre los actores con interés económico en dicha explotación y los habitantes de los territorios donde estos recursos se encuentran disponibles.

En todo el mundo las personas más afectadas suelen ser habitantes de territorios rurales, personas pertenecientes a grupos originarios y campesinos, eternos desplazados dentro de sus propios países a periferias cada vez más distantes tanto por su precariedad económica y su escaso poder adquisitivo para vivir en las grandes ciudades, como por razones culturales y de discriminación étnica; son ciudadanos invisibles, personas cuyos derechos suelen ser ignorados por el “bien mayor” de las rentas del Estado o de las transnacionales que anhelan las riquezas de sus territorios.

¹ Profesor-investigador de la UAM Xochimilco en Relaciones Internacionales, coordinador del Comité de Política Exterior de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), profesor asociado del Observatorio binacional de la relación bilateral México-Estados Unidos de la UNAM y de la Red de Estudios de América del Norte [enriquecatalansalgado@gmail.com].

² Abogada, especialista en Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina, maestra en Relaciones Internacionales y estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales, en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco [kellyjhc.12@gmail.com].

Hay varios criterios y categorías de análisis para describir a la población víctima de estos procesos de despojo, que en general es población campesina y originaria, de escasos recursos, entregada al trabajo agrícola y campesino o pequeñas explotaciones mineras rústicas y tradicionales, pero pocas definiciones son tan ilustrativas como la elegida por la actual vicepresidenta de Colombia, Francia Márquez,³ siendo ella misma sobreviviente de esta violenta lucha por los territorios, que se refiere a ellos como “Los nadies”, rescata la obra homónima de Eduardo Galeano, para destacar la naturaleza de esa población vulnerable y reflejar su realidad: “los nadie, los hijos de nadie, los ningunos, los ninguneados [...] muriendo la vida, jodidos, rejodidos [...] que no son, aunque sean; que no hablan idiomas, sino dialectos [...] que no son seres humanos, sino recursos humanos; que no tienen cara, sino brazos; que no tienen nombre, sino número [...] Los nadie, que cuestan menos que la bala que los mata”.⁴

No es exagerado afirmar que en Colombia el conflicto territorial trasciende por mucho el ámbito jurídico del derecho y la propiedad. Como se verá más adelante, todas las estadísticas confirman la enorme violencia física con la que se realizan los desplazamientos y el consecuente despojo de las tierras, lo que con mucha frecuencia culmina en la pérdida de vidas humanas de quienes defienden el territorio que identifican como su hogar frente a las prácticas extractivistas depredadoras de los recursos naturales, el medio ambiente y la vida misma, tal como se concibe desde las poblaciones originarias y desde varias posturas académicas ambientalistas.

Entrando en materia, el extractivismo como práctica económica puede rastrearse a la época de las grandes colonizaciones de las potencias europeas sobre el resto del mundo y se acentúa con el descubrimiento de América; sin embargo, surge como categoría de análisis hasta la década de 1970, cuando el Banco Mundial (BM) empieza a utilizar el concepto “industrias extractivas”.⁵

³ AFP. Semanario Universidad, “Francia Márquez, la voz de ‘los nadies’, vicepresidenta afro de Colombia”, en <https://semanariouniversidad.com/mundo/francia-marquez-la-voz-de-los-nadies-vicepresidenta-afro-de-colombia/>

⁴ Eduardo Galeano, “Los nadies”, *Revista Rizoma*, núm. 27, 2019, en <http://www.rizomafreireano.org/poema2727/los-nadies-eduardo-galeano>

⁵ Eduardo Gudynas, *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*, Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), Bolivia, 2015.

En una definición amplia, pueden categorizarse como *extractivismo* todas las actividades humanas que toman recursos de la naturaleza, aunque se vincula más a la explotación minera, de hidrocarburos y a las grandes explotaciones agrícolas de monocultivos como la soya; sin embargo, en un concepto más delimitado, la característica esencial que deben tener estas explotaciones, además de su magnitud, es que la producción debe estar destinada mayormente a la exportación y que tienen poco o nulo procesamiento, es decir, se trata esencialmente de la producción de materias primas a gran escala para los mercados extranjeros.⁶

Lo anterior significa que las prácticas extractivas suelen tener en su mayoría graves impactos negativos en las economías de los Estados que la permiten, pues se mantienen en el eslabón más bajo de la cadena de valor y terminan por ser una mera transferencia de recursos de los países en vías de desarrollo a los países desarrollados, con un alto costo económico, ambiental, y desde luego en el tema central que aquí analizamos, un fuerte y violento impacto social, aun y cuando éste se realice por iniciativa del Estado en los llamados proyectos neoextractivistas.

El extractivismo se puede clasificar en dos grandes categorías: el extractivismo clásico y el neoextractivismo.⁷ La diferencia fundamental estriba en que el primero se realiza mayormente por empresas transnacionales que persiguen el interés económico. Aquí el Estado tiene un papel secundario y mínimo que consiste principalmente en garantizar la seguridad de las inversiones extranjeras, vigilar la legalidad de las mismas y, en todo caso, cobrar una renta por las concesiones que suelen ser bajas, pues confían más en el efecto del derrame económico producido por la actividad extractiva y las exportaciones.

En el caso del neoextractivismo el Estado generalmente es el promotor central de la actividad extractiva a la cual visualiza como un modelo de desarrollo, ya sea mediante empresas estatales o mixtas, o bien teniendo mayor control sobre las actividades realizadas y el cobro de las concesiones que serían mucho más altas para beneficiar el desarrollo económico del Estado.

El problema central en uno u otro, como puede observarse, es que ambos son promovidos por la demanda global de materias primas y no obedecen a

⁶ Eduardo Gudynas, “Extracciones, extractivismos y extrahecciones: un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales”, *Observatorio del Desarrollo*, núm. 18, Uruguay, 2013.

⁷ *Idem.*

las necesidades locales, lo que termina por generar dependencia económica, dañar las economías e ignorar el bienestar de las comunidades afectadas en los territorios de los megaproyectos extractivos para satisfacer una demanda exterior que, en última instancia, no representará un beneficio económico a su población y sí un daño social y ambiental a muy largo plazo, pues no es común que se apliquen medidas para reparar el daño ambiental causado por los megaproyectos, dejando atrás escenarios de verdadera desolación y territorios que por la explotación intensiva sufrida suelen quedar infértiles, inutilizables económicamente e incluso inhabitables.

Los elementos mencionados sobre la explotación de los recursos naturales, y específicamente sobre las dinámicas del extractivismo y neoextractivismo modernos, constituyen el núcleo del conflicto por el territorio que se aborda en este capítulo para el caso colombiano y la resistencia ejercida por las comunidades que los habitan, frente a los intereses económicos de las transnacionales y del propio Estado.

Colombia ha estado inserta en esta dinámica desde la Colonia, pero fue principalmente al comenzar el siglo XXI cuando los despojos de territorios y los desplazamientos se incrementaron de forma alarmante. Esto se debió al auge de los precios de las materias primas y en general al aumento en los niveles de consumo mundial. Como una consecuencia directa y con el fin de aprovechar esa coyuntura económica favorable se reformó el código minero y se crearon diversas leyes para facilitar la inversión en el sector.

Jurídica, institucional y militarmente, el Estado colombiano ha protegido la minería, incluso sucesivos gobernantes la han posicionado como clave para el crecimiento económico, a pesar de los daños sociales y medioambientales que produce. Los actores armados ilegales, en disputa por obtener control territorial, también desempeñan un rol crucial en el desenlace de la minería: obstaculizando las operaciones mineras o facilitándolas mediante el asesinato y el desplazamiento de las comunidades que se resisten a ella.

Reprimerización de la economía colombiana

El oficio minero en Colombia data de las sociedades precolombinas, las cuales sacaban el oro de playas y quebradas para la elaboración de herramientas y objetos ornamentales. Los españoles que llegaron al Virreinato de la Nueva Granada estuvieron fuertemente atraídos por la abundancia de metales que

encontraron en el territorio, y dado que su economía era fundamentalmente mercantilista, hubo un desarrollo industrial limitado en la península ibérica y en América Latina. La mayoría de las pequeñas industrias artesanales que habían logrado desarrollarse durante la colonización sucumbieron en la independencia debido al libre comercio, y esto explica que la inserción en el mercado internacional de la república colombiana fue mediante la venta de productos primarios, principalmente agrícolas.⁸

Hacia mitad del siglo XX, el gobierno colombiano, junto con otros Estados de la región, influenciados por la tesis sobre el deterioro de los términos de intercambio,⁹ promovieron el modelo de sustitución de importaciones, con el fin de lograr el establecimiento de un sector industrial fuerte, restringiendo en varios sectores la inversión extranjera directa (IED) y alentando esta inversión hacia industrias manufactureras en un esfuerzo por reducir su dependencia de las exportaciones de productos primarios y las importaciones de productos manufacturados. Este modelo, que fue combinado en la década de 1960 con uno de promoción de exportaciones, finalmente fracasó durante la década de 1980. A partir de ahí, las instituciones financieras internacionales lideraron la implantación de lo que se conoce como el Consenso de Washington.¹⁰

⁸ En contraste con el florecimiento del sector agroexportador, hubo una disminución de la producción (y en consecuencia exportación) minera en el país, debido a la desviación de factores productivos necesaria para sostener las guerras de independencia (mano de obra, caballos, mulas, insumos); falta de tecnificación del sector; fuga de capitales (muchos peninsulares se devolvieron a su tierra); inundaciones y agotamiento de las minas, etcétera. En Colombia, las exportaciones a lo largo del siglo XIX fueron mayoritariamente agrícolas, sobre todo de productos como la quina, el añil, el tabaco y el café.

⁹ El economista alemán Hans Singer realizó un estudio sobre los términos de intercambio a escala mundial entre los productos primarios y los productos industrializados. Su conclusión (igual a la tesis que plantea Raúl Prebisch), muestra que los bienes primarios pierden valor con respecto a los bienes manufacturados. Esto significa que una economía primario-exportadora cada vez debe exportar más bienes primarios para comprar el mismo bien manufacturado. Para estos teóricos la sustitución de importaciones le permitiría a los países autoabastecerse de ciertos productos industriales, evitando un incremento de la oferta de sus exportaciones tradicionales para obtener bienes industriales y disminuyendo la presión sobre los precios de sus exportaciones. Víctor Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

¹⁰ Recorte al gasto público, privatización de empresas públicas, disciplina fiscal, liberalización de la IED y de las tasas de interés, eliminación de barreras al comercio, entre otros.

Como parte de las políticas neoliberales del Consenso de Washington, el gobierno fue sustituyendo, fusionando y liquidando las empresas públicas mineras, hasta que finalmente en 2004 se liquidó a Minercol, la última empresa colombiana de este tipo que quedaba.¹¹ Esto no significó en ningún momento que el Estado colombiano estuviera buscando crecimiento económico a partir del fortalecimiento de otros sectores como la agricultura, la industria o los servicios; por el contrario, el Estado pretendía fortalecer el sector minero, pero ahora con la participación de las empresas privadas, partiendo del supuesto neoliberal de que éstas son más productivas y eficientes.¹²

Lo que se quiere señalar en este punto es que Colombia no era un país con una producción minera importante; desde su independencia la producción agrícola e industrial habían relegado este sector, manteniéndolo con una producción menor a 3% del PIB.¹³ Fue hasta el cierre de la etapa desarrollista, en la década de 1980, cuando el Estado colombiano dirigió su atención a la explotación a gran escala de minerales (además del oro).

El interés en fortalecer el sector minero también estuvo influenciado por el alza en los precios de las *commodities* durante el periodo 2002–2003 a 2013, que se explica por el crecimiento de la economía china y su demanda de productos primarios, así como por las mayores tasas de consumo mundial, que han provocado un aumento en la elaboración de todo tipo de equipos, los cuales requieren para su producción el uso de cuantiosos recursos no renovables. Según Vega,¹⁴ el capitalismo de nuestros días requiere materiales y energía más que en cualquier otro momento de la historia, y si

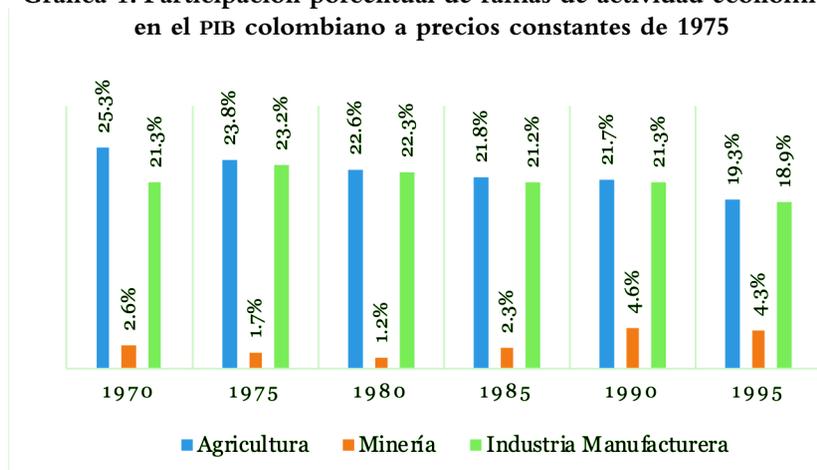
¹¹ En 1968 se crea la Empresa Colombiana de Minas (Ecominas). En 1990 Ecominas es sustituida por Minerales de Colombia S.A. (Mineralco). En 1993 se crea la Empresa de Carbones de Colombia (Ecocarbón), que tenía a su cargo la promoción y planificación de todas las actividades relacionadas con el carbón. En 1997 Ecocarbón y Mineralco son fusionadas y se crea una nueva empresa llamada Empresa Nacional Minera LTDA (Minercol). En 2004 se liquida Minercol.

¹² En esta década se dio inicio a dos proyectos mineros de gran envergadura para la economía del país, liderados por el Estado: el proyecto de El Cerrejón, ubicado en la Guajira, para la extracción de carbón y el proyecto de Cerro Matoso, ubicado en Córdoba para la extracción de níquel.

¹³ Banco de la República de Colombia, “PIB a precios constantes de 1975”, en <http://www.banrep.gov.co/pib-base-1975> (consulta: 17 de julio de 2023).

¹⁴ Renán Vega, “Colombia y geopolítica hoy”, *El ágora* USB 12, 2008, pp. 367–402.

Gráfica 1. Participación porcentual de ramas de actividad económica en el PIB colombiano a precios constantes de 1975



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de la República de Colombia.

se mantiene el ritmo del estilo de vida actual, para el 2050 necesitaríamos cerca de tres planetas Tierra.¹⁵

Continuando con la idea anterior, en el súper ciclo de las *commodities* el precio internacional del oro aumentó 305.4% de 2002 a 2017, y el del carbón 187.2% de 2002 a 2016. Esto reforzó la creencia ya generalizada en América Latina de que la minería sería un importante motor de crecimiento para la región. Incluso, el gobierno colombiano llegó a denominar este sector como la locomotora minera, haciendo referencia a la significativa contribución que podría alcanzar en materia de generación de empleo y de un crecimiento económico sostenido.¹⁶

La aquiescencia del Estado colombiano para participar en la dinámica mundial de comercio como proveedor de materias primas provocó que los títulos mineros concesionados a empresas privadas aumentaran ostensiblemente:

¹⁵ Banco Mundial, “Dos planetas más para poder vivir en éste”, en <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/08/09/objetivo-desarrollo-sostenible-ods-12-consumo> (consulta: 9 de agosto de 2023).

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación, “Prosperidad para todos”, en http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/resumen_ejecutivo_ultima_version.pdf (consulta: 8 de agosto de 2023).

pasaron de 2,900 en el 2000 a 7,161 en el 2023,¹⁷ mientras que las hectáreas de tierra concesionadas pasaron de 827,504 en 2002 a 3,720,000 en 2019.¹⁸

Como parte de este fenómeno favorable a la inversión minera, en el ámbito interno se derogó el Decreto 2655 de 1988 y se creó la Ley 685 de 2001 (actual código de minas).¹⁹ En la vigencia del código anterior, el Estado actuaba como agente regulador y administrador de los minerales, es decir, las empresas estatales estaban a cargo de la exploración y explotación de los recursos mineros.

En contraste, el actual código minero, que fue realizado con la asistencia técnica de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, estipula que la autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía o delegaciones) otorgará contratos de concesión a particulares para la explotación de los recursos minerales. Esta nueva normatividad también señala que las personas y compañías extranjeras y nacionales tienen los mismos derechos y obligaciones y que el contrato se le otorgará a quien realice la primera propuesta de concesión, es decir, los contratos de concesión minera se suscribirán con el primer proponente, sin necesidad de hacer licitación pública.²⁰ Con esta nueva legislación se buscó aumentar el potencial minero del país, pero sobre la base de que eran las empresas privadas y no las públicas las que proporcionarían mayor productividad y eficiencia.

Gestión minera y conflictos por territorio en Colombia durante el periodo 2002-2010

Concomitante con los cambios institucionales de principio de siglo para impulsar el sector minero-energético, en lo interno se desplegó una gran estrategia paramilitar y se avanzó en la política de seguridad democrática del

¹⁷ Agencia Nacional de Minería, “Colombia: minería para la vida”, en https://mineriaencolombia.anm.gov.co/sites/default/files/docupromocion/Colombia%20Miner%C3%ADa%20para%20la%20VIDA%20-%20Mayo%2C%202023_compressed.pdf (consulta: 26 de julio de 2023).

¹⁸ María Soledad Betancur, “Minería del oro, territorio y conflicto en Colombia”, Broederlijk Delen, Germanwatch, Heinrich-Böll-Stiftung e IPC, 2019.

¹⁹ Código de Minas, Función Pública, Colombia, 2001.

²⁰ *Idem*.

expresidente Álvaro Uribe (2002-2010),²¹ que dejó como resultado el repliegue de los grupos insurgentes que obstaculizaban las operaciones mineras. La retirada guerrillera, así como la expulsión y el asesinato de los pobladores en determinados territorios por parte de grupos paramilitares, fueron condiciones para la puesta en marcha del nuevo modelo económico de corte extractivista.

En su administración, el ex presidente Álvaro Uribe designó que dos tercios de las tropas militares debían dedicarse a salvaguardar la infraestructura petrolera y minera.²² Asimismo, durante este gobierno se le dio vida a los Batallones Especiales Energéticos y Viales, encargados de defender la infraestructura energética, minera, vial y de hidrocarburos, y se crearon los Centros de Operaciones Especiales para la Protección de la Infraestructura Crítica del Estado, con el fin de articular estrategias y capacidades entre la fuerza pública y los gremios empresariales para proteger la infraestructura nacional.²³

En este punto es preciso mencionar que unos años antes de la política de Seguridad Democrática, grupos paramilitares de extrema derecha habían recorrido casi todo el territorio colombiano con el objetivo de debilitar la insurgencia por medio de los asesinatos selectivos, principalmente de civiles (concebida como la base social y política del enemigo), las masacres, las desapariciones forzadas, las amenazas, las torturas, la sevicia, los despojos, los desplazamientos forzados masivos, etcétera. Los paramilitares también impulsaron al éxodo con la estrategia de tierra arrasada, la cual consistía en la destrucción del entorno material y simbólico de las víctimas para volver el territorio inhabitable por las huellas de terror que dejaban.²⁴

El fenómeno del paramilitarismo no es reciente, su nacimiento se remonta a la década de 1960; sin embargo, la década de 1990 fue testigo de la expansión y robustecimiento de estos grupos de extrema derecha, los cuales

²¹ A grandes rasgos, la política de Seguridad Democrática consistió en un enfoque que tuvo como objetivo garantizarle seguridad a la población y a la infraestructura económica por medio del fortalecimiento de las autoridades policíacas y militares, con cooperación de la población civil. Departamento Nacional de Planeación, “Hacia un Estado comunitario”, en <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf> (consulta: 8 de agosto de 2023).

²² Kyla Sankey, “El boom minero en Colombia: ¿locomotora del desarrollo o de la resistencia?”, *Estudios críticos del desarrollo*, núm. 4, 2013, pp. 113-144.

²³ Ivan Cepeda, “Convenios entre empresas del sector minero-energético y fuerza pública”, 2015, en <http://www.ivancepedacastro.com/wp-content/uploads/2015/11/DEBATE-CONVENIOS.pdf> (consulta: 22 de julio de 2023).

²⁴ *Idem*.

en 1997 se consolidaron en una agrupación llamada Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante AUC). El tiempo transcurrido desde el afianzamiento de los grupos paramilitares en 1997, hasta su desmovilización en 2005, fue el periodo en el que el conflicto armado en Colombia alcanzó su máxima expresión, extensión y niveles de victimización.²⁵

Los argumentos que se esgrimieron para justificar la existencia de este actor fueron los excesos de la guerrilla y la ausencia del Estado. Sin embargo, la exageración de los ataques a la población civil, la crueldad de sus tácticas operacionales y el repoblamiento de las zonas que arrasaban con megaproyectos productivos, dan cuenta de la existencia de móviles políticos y económicos.

En efecto, sus acciones no obedecieron estrictamente a razones militares e ideológicas y esto se comprueba por la bonanza económica que llegó a los territorios con posterioridad a sus incursiones, siendo ellos los dueños de las nuevas empresas o sus aliados. De este modo vemos que el desplazamiento forzado en Colombia, más que ser un efecto colateral de las confrontaciones entre los actores armados, está vinculado al control que buscan éstos sobre territorios estratégicos.

Los actores armados vinculados a proyectos económicos se han servido del desplazamiento forzado para despojar y apropiarse de tierras productivas o estratégicamente ubicadas para el desarrollo de megaproyectos de infraestructura, minería extractiva, agroindustria, hidrocarburos, pesca, turismo y explotación de recursos forestales destinados a rentabilizar la inversión.²⁶

Con el desplazamiento forzado llegó el despojo, hubo una reapropiación de las tierras y territorios mediante el uso ilegal de instituciones jurídicas a partir de poderes, escrituras adulteradas, firmas falsificadas, compras a personas fallecidas, entre otras tácticas, en las que los usurpadores contaron con el apoyo de funcionarios públicos.²⁷ También aprovecharon la vulnerabilidad del mercado para comprar tierras a bajo costo.²⁸

²⁵ Grupo de Memoria Histórica, *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Colombia, Imprenta Nacional, 2013.

²⁶ Centro Nacional de Memoria Histórica, *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, Colombia, CNMH-UARIV, 2015, p. 244.

²⁷ *Idem*.

²⁸ Grupo de Memoria Histórica, *¡Basta ya! Colombia...*, *op. cit.*

Este escalamiento de la violencia fue favorable a los intereses públicos y privados para impulsar el sector minero-energético, pues la gran cantidad de territorios abandonados y de personas asesinadas y desplazadas posibilitaron la puesta en marcha del modelo de desarrollo minero-extractivista que no encontró oposición en las comunidades, cuyos tejidos estaban fragmentados por la violencia.

Gestión minera durante el gobierno de Juan Manuel Santos: 2010-2018

Por otra parte, durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), se siguió con el interés en el sector minero-energético y éste fue materializado con más fuerza en los planes de desarrollo. En su primer mandato (2010-2014) el ex presidente hizo referencia en el Plan de Desarrollo a “Cinco locomotoras” indispensables para el crecimiento económico y para la generación de empleo en el país. La locomotora minero-energética fue la principal y la que más porcentaje de inversión concentró: se le destinó 96.6% del total de la inversión a las locomotoras, es decir, 17% del costo total del Plan Nacional de Desarrollo.²⁹ En este último también se le pidió al Servicio Geológico Colombiano que determinara cuáles eran los minerales estratégicos para el país y las zonas libres en las que se hallaban.

El resultado de la investigación arrojó una extensión de 22,262,647 de hectáreas libres para concesionar, es decir, áreas sin títulos ni solicitudes mineras, áreas fuera de las zonas mineras indígenas, negras y mixtas y áreas fuera de las zonas excluibles para minería,³⁰ extensión que corresponde a una quinta parte del territorio nacional.

La finalidad del gobierno al establecer minerales y áreas de reserva estratégica minera era adjudicar esos territorios a empresas mineras con altas capacidades técnicas bajo un procedimiento diferente al del código de minas. Es decir, estos nuevos contratos se otorgarían a partir de procesos de selección objetiva, o subasta, porque el Estado aparece como oferente de esas zonas y no son

²⁹ Daniel Grisales y Alfonso Insuasty, “Minería, conflictos territoriales y derechos de las víctimas en Colombia”, Medellín, Kavilando, 2016.

³⁰ Parques naturales nacionales, parques de carácter regional, zonas de reserva forestal, páramos y humedales que estén dentro de la Convención RAMSAR.

los particulares quienes solicitan la concesión. Bajo este procedimiento sólo la Agencia Nacional de Minería puede ofertar las referidas áreas por medio de las rondas mineras y con contraprestaciones económicas distintas a las regalías.

Es decir, la tendencia del gobierno por incrementar la minería fue a favor de las grandes corporaciones mineras y en desmedro de los pequeños mineros informales y tradicionales, quienes representan 63% de las unidades de producción minera en Colombia.³¹ Incluso, el gobierno autorizó a la Policía Nacional para destruir la maquinaria pesada usada en exploraciones y explotaciones sin título.³² El gobierno de Santos le dio un giro de 180 grados a la política minera porque además de afectar al sector minero informal y tradicional que por sus condiciones económicas y técnicas tenía dificultades para acceder al título minero, le sustrajo a las gobernaciones delegadas (Antioquia, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander) la facultad de concesionar títulos, modificó el modo de otorgar éstos y cambió el monto a pagar por regalías.

En el segundo Plan Nacional de Desarrollo de Juan Manuel Santos (2014-2018) también se incluyó esta figura, con el nombre de Áreas de Reserva Estratégica Mineras (en adelante AREM) y se aumentaron las hectáreas que se habían declarado en 2012. Se debe tener en cuenta que las Áreas de Reserva Estratégica están prácticamente superpuestas en la Cordillera de los Andes, lo que implica una afectación grave a las fuentes hídricas que nacen ahí, así como a las tierras aptas para agricultura, ya que la cordillera tiene las mayores reservas agrícolas del país.

En la práctica se presentan múltiples disputas sobre si debe haber o no minería en los territorios, por desacuerdos entre las comunidades y las autoridades locales, y entre estas últimas, los entes departamentales y el gobierno central. Hasta hace poco, las comunidades estaban acudiendo a la figura de las consultas populares para frenar la minería, un mecanismo de participación ciudadana creado con la Constitución de 1991 que le permite a la población intervenir sobre las acciones que se pretendan tomar en sus territorios. En 2013 se llevó a cabo la primera consulta popular para impedir un proyecto de explotación minera; para 2018 se habían realizado

³¹ Ministerio de Minas y Energía, “Censo Minero Departamental 2010-2011”, en <https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/698204/CensoMinero.pdf/093cec57-05e8-416b-8e0c-5e4f7c1d6820> Sentencia (consulta: 6 de agosto de 2023).

³² Decreto 2235, Función Pública, Colombia, 2012.

nueve y había 54 pendientes; en todas el resultado era un NO, por lo que la Registraduría Nacional del Estado Civil comenzó a aducir falta de presupuesto para evitar que se continuaran realizando.³³

Finalmente, la Corte Constitucional, mediante la SU 095 de 2018, señaló que las consultas populares no eran el mecanismo idóneo para prohibir o permitir la minería, que el suelo y el subsuelo pertenecen al Estado e instó al Legislativo para crear otros mecanismos de participación ciudadana y de coordinación Nación-Ente territorial. La imposibilidad de ejercer consultas populares provocó que los concejos municipales empezaran a emitir Acuerdos para prohibir la minería en defensa del patrimonio ecológico y cultural de sus territorios; éste fue el caso de Jericó, Urrao, San Agustín, Jardín, Salento y otros municipios. Sin embargo, las gobernaciones respectivas demandaron la invalidez de los Acuerdos ante los tribunales administrativos y salieron victoriosas en sus pretensiones.

Las disputas sobre el uso del territorio se dan incluso entre las gobernaciones delegadas y la Agencia Nacional de Minería, como es el caso de Antioquia, donde el ex gobernador Luis Pérez Gutiérrez le pidió al presidente de la República poder manejar las AREM porque en su concepto la autoridad central suele concesionar títulos a los grandes inversionistas en desmedro de los mineros ancestrales.³⁴ Es evidente que lo que se buscó gubernamental y judicialmente fue quitarles el derecho de veto a las comunidades sobre la minería, por eso la exhortación para crear mecanismos alternativos que no fueran vinculantes para las autoridades.

Grupos armados, minería y conflictos por territorio

Hay una coincidencia entre las zonas de expulsión de las comunidades y las zonas de realización de proyectos mineros que da cuenta de los nexos entre los grupos armados ilegales y las empresas mineras. La fiscalización de los títulos y la adecuada utilización de los fondos de regalías es otra deuda

³³ Marcela Anzola, “Consultas populares: una muerte anunciada”, *Razón Pública*, 18 de febrero de 2019, en <https://razonpublica.com/consultas-populares-una-muerte-anunciada/> (consulta: 7 de agosto de 2023).

³⁴ *Portafolio*, “Gobierno y Antioquia chocan por Áreas de Reserva Especial Minera”, en <https://www.portafolio.co/economia/gobierno-y-antioquia-chocan-por-areas-de-reserva-especial-minera-526228>

que el gobierno central y los gobiernos locales tienen con las comunidades. Si la minería cambia la vocación productiva de un territorio y somete a las personas a expropiaciones y servidumbres, lo mínimo que debería pasar es que disminuyan las condiciones de pobreza y de desigualdad, que se amplíe la cobertura de servicios públicos domiciliarios y que aumente la infraestructura de transporte, salud y vivienda. Y no al revés, como sucede actualmente (Cuadro 1).

El daño a los tejidos sociales y a los ecosistemas en los lugares donde hay minería no es un fenómeno nuevo, histórica y espacialmente se han documentado estos sucesos, los cuales subyacen a la naturaleza misma de la actividad. Sin embargo, la arquitectura financiera internacional promovida por el Consenso de Washington sentó las bases para que este sector surgiera con más fuerza, con un carácter sumamente expansionista y violento.

Con lo anterior hacemos referencia a la privatización de la actividad minera, al aumento de títulos y hectáreas concesionadas y al ascenso de hechos violentos en los territorios donde hay minería, hechos violentos que si bien no han sido gestionados de forma directa por los empresarios mineros, han beneficiado los intereses de éstos sobre las tierras y los territorios.

Cuadro 1. Departamentos, regalías mineras, índice de pobreza, de pobreza extrema y coeficiente de Gini

<i>Departamentos</i>	<i>Regalías</i>	<i>Pobreza</i>	<i>Pobreza extrema</i>	<i>Coefficiente de Gini</i>
Total nacional	100%	26.9%	7.4%	0.50
Cesar	56.5%	40.7%	13.0%	0.48
Guajira	29.3%	52.6%	26.5%	0.55
Córdoba	6.8%	45.8%	11.2%	0.46
Antioquia	2.3%	21.3%	5.5%	0.49
Boyacá	1.2%	28.7%	8.6%	0.51
Cundinamarca	0.9%	14.7%	3.0%	0.42
Chocó	0.7%	58.7%	32.7%	0.56
Bolívar	0.7%	38.2%	7.9%	0.46

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Estadística y la Unidad de Planeación Minero-Energética.

Todo esto en un contexto de liberalización y minimización de las restricciones de inversión extranjera, de apoyo militar para cuidar la infraestructura minera y de posicionamiento del sector como clave en el logro del crecimiento económico.

Al respecto, un caso muy emblemático fue expuesto por Pax Christi en 2014: la organización no gubernamental (ONG) evidenció el financiamiento que las grandes mineras de carbón Drummond y Prodeco le hicieron a los paramilitares del Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia, en el departamento del Cesar, con pagos de más de 900,000 dólares.³⁵ Entre 1996 y 2006, los paramilitares de ese bloque asesinaron en la zona carbonífera a 3,100 personas, desaparecieron a 240 y desplazaron a más de 59,000.³⁶ Aunque la Drummond fue absuelta de esos cargos en una corte estadounidense en 2013 y en Colombia tampoco ha sido condenada (tiene un proceso abierto por el delito de concierto para delinquir), el informe es relevante porque se basó en declaraciones judiciales y entrevistas a ex paramilitares, víctimas y contratistas de la empresa.

Por otra parte, en la justicia transicional de restitución de tierras para las víctimas del conflicto armado hay dos sentencias relacionadas con las empresas mineras. Una trata sobre el desplazamiento de la comunidad indígena Emberá Katíos del Resguardo Alto Andágueda, por las incursiones violentas del ejército, los guerrilleros y los paramilitares, y la posterior afectación por títulos y solicitudes mineras de la AngloGold Ashanti Colombia S.A., la Continental Gold Limited y Exploraciones Chocó Colombia S.A., en un área de 31,000 hectáreas, lo que equivale a 62% del Resguardo.³⁷

En la sentencia restitutiva del Resguardo Alto Andágueda, el juez ordenó suspender los títulos y solicitudes mineras hasta que no se realizara una consulta previa.³⁸ No obstante, al ser esta última un mecanismo no vinculante

³⁵ Pax Christi, “El lado oscuro del carbón: la violencia paramilitar en la zona minera del Cesar, Colombia”, 2014, en <https://paxencolombia.org/wp-content/uploads/2016/11/PAX-el-lado-oscuro-del-carbon-v3.pdf> (consulta: 3 de agosto de 2023).

³⁶ *Idem*.

³⁷ Fundación Forjando Futuros, “Empresas, desplazamiento y despojo de tierras en Colombia”, en http://www.forjandofuturos.org/documentos/informes-restitucion/JEP_EMPRESAS.pdf (consulta: 15 de agosto de 2023).

³⁸ El artículo 91, literal M, de La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras establece que el juez en la sentencia de restitución debe declarar la nulidad de los actos administrativos que reconozcan derechos individuales o situaciones jurídicas particulares, incluyendo los

para las autoridades, la probabilidad de que los títulos y solicitudes mineras sigan teniendo vigencia a futuro es muy alta.

Si se analiza en retrospectiva la conducta de las empresas mineras en el desarrollo del conflicto armado y la actitud que tomaron los agentes del Estado colombiano para investigar y sancionar acciones de asistencia o colaboración por parte de las empresas a los actores armados ilegales, se pueden hacer conjeturas sobre los intereses y límites del Estado para minimizar los conflictos que se presentan en los territorios.

Lejos de reparar integralmente a las víctimas, esto es, restituir sus tierras, dimensionar la gravedad de la violencia causada por el conflicto armado interno, contar la verdad, pedir disculpas por ese acuerdo a veces tácito o a veces explícito que hubo entre las fuerzas armadas y los paramilitares, desentrañar los nexos entre los crímenes de los paramilitares y las empresas que llegaban a los territorios arrasados, lejos de eso, el gobierno concentró sus esfuerzos en llevar su brazo armado a esos espacios que antes le habían sido inaccesibles y fomentó fervientemente las inversiones nacionales y extranjeras en ellos.

Otrora las empresas reclamaban al gobierno la pérdida de ganancias por las acciones de los grupos insurgentes que constantemente atacaban sus operaciones o secuestraban a los trabajadores y contratistas. Con la retirada de la guerrilla y los cambios jurídicos e institucionales adelantados por el Estado, el sector empresarial extractivo prosperó de forma estrepitosa, y, en general, hubo un desescalamiento de la violencia en el país, que respondió al afianzamiento del control territorial de los grupos armados paramilitares y del Estado.

Los Acuerdos de Paz de 2016 y el futuro de los proyectos extractivos

El Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) el 20 de

permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio. Por tanto, la orden de suspender y no de anular los títulos y solicitudes mineras sobre el predio contraviene lo estipulado en la ley, en favor de las empresas mineras, las cuales no se verán ni siquiera en la necesidad de iniciar el trámite nuevamente.

noviembre de 2016 en la Habana, fue una de las victorias más importantes del gobierno de Juan Manuel Santos (2010–2018), pues mediante éste se logró una salida negociada del conflicto armado colombiano y se trató de atender las causas que le habían dado origen: la fuerte concentración territorial y el hermetismo político. En términos generales, el Acuerdo de Paz de 2016 contempla seis puntos que tratan sobre: reforma rural; participación política; plan de desarme y reincorporación para el fin de la guerra; solución al problema de las drogas ilícitas; verdad, justicia y reparación a las víctimas; e implementación, verificación y refrendación del Acuerdo.

El Acuerdo 3 sobre el Fin de la Guerra es fundamental para entender el futuro de los proyectos extractivos porque la desmovilización implicó que 1,052 guerrilleros de las FARC-EP se marcharan de 31 departamentos donde tenían presencia. Un hecho bastante importante si consideramos que esta organización insurgente contaba con un amplio repertorio de atentados contra la infraestructura minera y de secuestros a los trabajadores del sector.³⁹

Estos ataques al sector minero tenían como finalidad extorsionar a los empresarios, afianzar un discurso antimperialista contra el saqueo de los recursos naturales, afectar los ingresos del gobierno, respaldar a las comunidades que resistían la explotación de minerales e hidrocarburos, mostrar el fortalecimiento de su posición militar y atraer a la fuerza pública al lugar de los hechos para atacarlos posteriormente.⁴⁰ Además de los ataques a la infraestructura minera, algunos frentes de las FARC-EP mantenían cuotas y reglas sobre las formas de explotación de los recursos naturales en las zonas bajo su control.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible que la desmovilización haya reforzado el interés para invertir en la exploración y explotación de recursos minerales, pues este hecho disminuye en forma considerable los riesgos

³⁹ A modo de ejemplo, recapitulamos algunos hechos: el secuestro a dos trabajadores de la Greystar en 1998; el ataque con dinamita al tren de la Drummond en 2001; el secuestro de ocho geólogos de la compañía de exploraciones mineras Servicios Logísticos de Medellín en 2007; el asesinato de dos empleados de la empresa de exploración minera china B.G.P en 2007; los constantes ataques con explosivos a la línea férrea del Cerrejón en 2008, 2011, 2012 y 2013; el intento de poner explosivos en la zona de maquinaria pesada de El Cerrejón en 2013, entre otros.

⁴⁰ Fundación Ideas para la Paz, “El ELN y la industria petrolera: ataques a la infraestructura en Arauca”, en <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/55411b8a3ccab.pdf> (consulta: 7 de agosto de 2023).

de ataques. Lo incontrovertible aquí es que sin importar las inclinaciones ideológicas, todas ellas reciben dinero de las corporaciones mineras, como resultado de pagos voluntarios o extorsivos.

Es decir, la minería no es sólo rentable para el Estado, sino también para los grupos armados ilegales. Por esta razón es que estos grupos incesantemente se disputan el control de los territorios donde están ubicadas las minas que van a explotar o las empresas mineras a las que van a extorsionar. Estas disputas generan a su vez violencia y ésta favorece la expansión de la minería, pues deja como resultado fracturas en las comunidades que le impide a sus habitantes defender de forma íntegra sus territorios del avance de proyectos extractivos.

Actualmente, en las disputas por el control territorial que están llevando a cabo los grupos armados por desmovilización de las FARC-EP, se ha asesinado a una gran cantidad de líderes y lideresas ambientales y territoriales. La expulsión de las personas y la fractura de las organizaciones territoriales provocadas por el incremento de la violencia de los grupos armados impulsa la locomotora minera: “Las zonas mineras están militarizadas y paramilitarizadas: la fuerza pública protege la gran inversión privada y los paramilitares evitan la protesta social y presionan el desplazamiento”.⁴¹

A la par de esta violencia funcional a la imposición de proyectos de desarrollo extractivo en los territorios, el gobierno estigmatiza a los pequeños mineros artesanales, asociándolos con los grupos armados y señalándolos de contaminar el medio ambiente por las técnicas rudimentarias que usan para extraer los minerales.

La desmovilización de las FARC-EP también abre un interrogante sobre la expansión de la titulación en los territorios no mineros. Con base en la información sobre zonas potenciales para extraer recursos naturales proporcionada por el ex presidente Juan Manuel Santos, se sabe que aun en los departamentos tradicionalmente mineros existen recursos que no han sido explotados (o están siendo explotados sin títulos). Además, hace un par de años se supo de la existencia de minerales estratégicos como el coltán (niobio y tantalio), el tungsteno y las tierras raras (los lantánidos, el itrio y el escandio) en el oriente colombiano, indispensables para la fabricación de tecnología de

⁴¹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, “¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia en 2010”, en <http://www.codhes.org/images/stories/pdf/bolet%C3%ADn%2077.pdf> (consulta: 27 de julio de 2023, p. 4).

punta, que reemplazan a los metales tradicionales por sus mejores propiedades como conductores de energía, resistencia al óxido y al calor, entre otros.

Quizá como resultado de los cambios en la política minera, por la retirada de los grupos insurgentes, por la violencia en los territorios o por todo esto en conjunto, las solicitudes para titulación minera en 2020 ascendieron a un total de 53,274.⁴² En efecto, departamentos ubicados en el oriente colombiano como Guainía y Vichada, que contaban con escasos 55 y 52 títulos, para ese año tenían 856 y 471 solicitudes mineras, respectivamente.

Y es que aunque el gobierno declaró que los yacimientos de coltán en esos dos departamentos no son económicamente explotables,⁴³ se sabe que en estas regiones las personas han estado explotando estos minerales informalmente y que en connivencia con grupos paramilitares, guerrilleros y hasta con el mismo ejército, éstos se han logrado vender por altos precios en el mercado internacional.⁴⁴ Este es el caso de la explotación de Tungsteno en Guainía, en el Parque Nacional Puinawai, donde las FARC-EP estaban explotando el mineral en una conocida mina de seis hectáreas llamada Cerro Tigre, en concurso con indígenas de resguardos que habitan en el mismo Parque.⁴⁵ Además del Tungsteno, ahí también se explotan yacimientos de oro y coltán.⁴⁶

Este ejemplo es muy ilustrativo para entrever las proyecciones que pueda tener el gobierno para otorgar títulos de minerales estratégicos en las zonas que dejaron las FARC-EP: el yacimiento está ubicado en una zona de exclusión para minería por ser un Parque Nacional Natural. En el Parque Puinawai están ubicados los resguardos indígenas de Cuenca Media y Alta del Río Inírida, Cuenca Alta del Río Guainía, Cuiari e Isana y el resguardo Tonina-Sejal-San José, así como otras 44 comunidades que hacen uso del

⁴² Catastro Minero, “Consulta de solicitudes”, en <http://www.cmc.gov.co/CmcFrontEnd/consulta/busqueda.cmc> (consulta: 25 de septiembre de 2023).

⁴³ Agencia Nacional de Minería, “Coltán: Balance 2012–2016”, *op. cit.*

⁴⁴ The Internacional Consortium of Investigative Journalists, *Colombia’s black-market Coltan tied to drug traffickers, paramilitaries*, en <https://www.youtube.com/watch?v=pdCx1VRgElI#action=share> (consulta: 27 de julio de 2023).

⁴⁵ *Portafolio*, “Así funciona el tráfico de tungsteno de las FARC”, en <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/funciona-traffic-tungsteno-farc-82784> (consulta: 4 de agosto de 2023).

⁴⁶ Parques Nacionales Naturales de Colombia, “Contundente operativo contra minería ilegal en Reserva Nacional Natural Puinawai”, en <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/contundente-operativo-contra-mineria-ilegal-en-reserva-nacional-natural-puinawai/> (consulta: 8 de agosto de 2023).

área protegida⁴⁷ y Guainía es un departamento en la frontera con Venezuela y Brasil (en el Amazonas) que cuenta con poca infraestructura de transporte, lo que dificulta trasladar las cargas de minerales hacia los puertos.

Pero los límites que tiene el gobierno para otorgar licencias en Parques Nacionales Naturales no garantizan que las empresas mineras no lleguen a esos departamentos, pues las licencias se otorgan cerca de los yacimientos y el mineral extraído ilegalmente de los Parques se reporta como producción de una mina legal. Esto está ocurriendo con los minerales estratégicos extraídos del Puinawai en Guainía, los cuales son transportados por el río Guaviare a minas legales en Vichada, donde posteriormente son exportados incluso con certificación de minería libre de conflicto.⁴⁸

Conclusiones

A medida que pasan los años, los métodos para la obtención de los recursos que se encuentran en la naturaleza serán más intensivos, la proporción de la demanda energética también aumentará y los costos ambientales serán cada vez mayores. Es de amplio conocimiento que los minerales son recursos no renovables, es posible que dentro de poco seamos espectadores de la llegada a los picos de producción del hierro en 2068, del aluminio en 2057 y del cobre en 2024.⁴⁹

Existe un discurso sobre desarrollo sostenible que apuntala a una producción más amigable con el medio ambiente y mejor distribuida entre las personas. Si bien es conveniente pensar en una transición energética o en procesos productivos menos dañinos con las especies animales y vegetales, el agua y el aire, se debe considerar el límite de los recursos naturales e indagar en el modo en el que se implantan los proyectos, para no caer en un “desarrollo sostenible extractivo” que no respete los derechos territoriales.

Históricamente, el capital que se invierte en la extracción de recursos naturales ha encontrado la forma de incrustarse en las tierras que le ofrecen mayor rentabilidad. Esta dinámica se repite de manera espacial y temporal,

⁴⁷ Parques Nacionales Naturales de Colombia, “Reserva Nacional Natural Puinawai”, *loc. cit.*

⁴⁸ Ignacio Gómez, “Amenaza en el Puinawai”, *El Espectador*, en <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/amenaza-en-el-puinawai/> (consulta: 4 de agosto de 2023).

⁴⁹ Alicia Valero y Antonio Valero, “El agotamiento de la ‘Gran mina tierra’”, *El Ecologista*, núm. 63, 2009, pp. 18-21.

por lo menos desde la fecha en que la expoliación de los recursos naturales dejó de servir a las economías de subsistencia y empezó a ser útil en la acumulación de capital.

Bien sea para satisfacer el desmesurado metabolismo social o para aumentar las ganancias de unas pocas empresas, el capital en la mayoría de las veces logra acceder a las tierras con recursos naturales más rentables. Tanto países desarrollados (Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, etcétera) como subdesarrollados (países en África, América Latina y del Sudeste Asiático) han permitido el despliegue de una producción primaria con el fin de redistribuir las rentas en la población (a partir de infraestructura social) o mantener el funcionamiento de la burocracia.

Sin importar el tamaño de la renta que capta el Estado, ésta siempre encuentra oposición de personas y grupos que ven menoscabados sus proyectos de vida por la inserción de las actividades mineras. Desde los maoríes de Nueva Zelanda, hasta los wayú de Colombia y los guaraníes de Brasil, se han enfrentado a sus respectivos Estados para defender su integridad, sus tierras y sus modos de vida, del saqueo que se impone en sus territorios. A su vez, los Estados y las empresas encuentran maneras y se ingenian métodos para darle vía libre a una actividad que genera provechosas rentas y que eventualmente está bien cotizada en el mercado internacional.

En relación con el ejercicio de la minería en Colombia, la evidencia confirma que éste se ha dado en medio de una enorme confrontación por tierras que derivó en un conflicto armado y que hoy por hoy ni siquiera con la firma del Acuerdo de Paz de 2016 se ha solucionado. El conflicto armado en Colombia ha sido el escenario mediante el cual los intereses productivos sobre los territorios del Estado y de las empresas mineras han sido encubiertos.

El profundo, histórico y persistente problema de tierras en Colombia, combinado con la política gubernamental de desarrollo extractivo, dificulta que las comunidades puedan permanecer, oponerse o intervenir en la minería, pues constantemente son expulsados de sus territorios, asesinados, amenazados y despojados de sus bienes. El Estado colombiano no se ha centrado en prevenir y atender las causas de los conflictos territoriales preexistentes, sino en promover una actividad productiva primaria como la minería, que los intensifica.

Referencias

- AFP. Semanario Universidad, “Francia Márquez, la voz de ‘los nadies’, vicepresidenta afro de Colombia”, en <https://semanariouniversidad.com/mundo/francia-marquez-la-voz-de-los-nadies-vicepresidenta-afro-de-colombia/>
- Agencia Nacional de Minería, “Coltán: Balance 2012-2016”, en http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Datos/mercado-nal/MNAL_coltan.pdf (consulta: 7 de julio de 2023).
- Anzola, Marcela, “Consultas populares: una muerte anunciada”, *Razón Pública*, 18 de febrero de 2019, en <https://razonpublica.com/consultas-populares-una-muerte-anunciada/> (consulta: 7 de agosto de 2023).
- Banco de la República de Colombia, “PIB a precios constantes de 1975”, en <http://www.banrep.gov.co/pib-base-1975> (consulta: 17 de julio de 2023).
- Banco Mundial, “Dos planetas más para poder vivir en este”, en <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/08/09/objetivo-desarrollo-sostenible-ods-12-consumo> (consulta: 9 de agosto de 2023).
- Betancur, María Soledad, “Minería del oro, territorio y conflicto en Colombia”, Broerdelijk Delen, Germanwatch, Heinrich-Böll-Stiftung e IPC, 2019.
- Bulmer-Thomas, Víctor, *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México, FCE, 1998.
- Catastro Minero, “Consulta de solicitudes”, en <http://www.cmc.gov.co/CmcFrontEnd/consulta/busqueda.cmc> (consulta: 25 de septiembre de 2023).
- Centro Nacional de Memoria Histórica, *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, Colombia, CNMH-UARIV, 2015, p. 244.
- Cepeda, Iván, “Convenios entre empresas del sector minero-energético y fuerza pública”, 2015, en <http://www.ivancepedacastro.com/wp-content/uploads/2015/11/DEBATE-CONVENIOS.pdf> (consulta: 22 de julio de 2023).
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, “¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia en 2010”, en <http://www.codhes.org/images/stories/pdf/bolet%C3%ADn%2077.pdf> (consulta: 27 de julio de 2023, p. 4).
- Departamento Nacional de Planeación, “Prosperidad para todos”, en http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/resumen_ejecutivo_ultima_version.pdf (consulta: 8 de agosto de 2023).

- Fundación Forjando Futuros, “Empresas, desplazamiento y despojo de tierras en Colombia”, en http://www.forjandofuturos.org/documentos/informes-restitucion/JEP_EMPRESAS.pdf (consulta: 15 de agosto de 2023).
- Fundación Ideas para la Paz, “El ELN y la industria petrolera: ataques a la infraestructura en Arauca”, en <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/55411b8a3ccab.pdf> (consulta: 7 de agosto de 2023).
- Galeano, Eduardo, “Los nadies”, *Revista Rizoma*, núm. 27, 2019, en <http://www.rizoma-freireano.org/poema2727/los-nadies-eduardo-galeano>
- Gómez, Ignacio, “Amenaza en el Puinawai”, *El Espectador*, en <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/amenaza-en-el-puinawai/> (consulta: 4 de agosto de 2023).
- Grisales, Daniel e Insuasty, Alfonso, “Minería, conflictos territoriales y derechos de las víctimas en Colombia”, Medellín, Kavilando, 2016.
- Grupo de Memoria Histórica, *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Colombia, Imprenta Nacional, 2012.
- , *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Colombia, Imprenta Nacional, 2013.
- Gudynas, Eduardo, “Extracciones, extractivismos y extrahecciones: un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales”, *Observatorio del Desarrollo*, núm. 18, Uruguay, 2013.
- , *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*, Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), Bolivia, 2015.
- Ministerio de Minas y Energía, “Censo Minero Departamental 2010-2011”, en <https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/698204/CensoMinero.pdf/093cec57-05e8-416b-8e0c-5e4f7c1d6820Sentencia> (consulta: 6 de agosto de 2023).
- Parques Nacionales Naturales de Colombia, “Contundente operativo contra minería ilegal en Reserva Nacional Natural Puinawai”, en <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/contundente-operativo-contramineria-ilegal-en-reserva-nacional-natural-puinawai/> (consulta: 8 de agosto de 2023).
- , “Reserva Nacional Natural Puinawai”, en <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/reserva-nacional-natural-puinawai/> (consulta: 4 de agosto de 2023).

- Pax Christi, “El lado oscuro del carbón: la violencia paramilitar en la zona minera del Cesar, Colombia”, 2014, en <https://paxencolombia.org/wp-content/uploads/2016/11/PAX-el-lado-oscurο-del-carbon-v3.pdf> (consulta: 3 de agosto de 2023).
- Portafolio*, “Gobierno y Antioquia chocan por Áreas de Reserva Especial Minera”, en <https://www.portafolio.co/economia/gobierno-y-antioquia-chocan-por-areas-de-reserva-especial-minera-526228>
- , “Así funciona el tráfico de tungsteno de las FARC”, en <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/funciona-trafico-tungsteno-farc-82784> (consulta: 4 de agosto de 2023).
- Sankey, Kyla, “El boom minero en Colombia: ¿locomotora del desarrollo o de la resistencia?”, *Estudios críticos del desarrollo*, núm. 4, 2013, pp. 113-144.
- The Internacional Consortium of Investigative Journalists, “Colombia’s black-market Coltan tied to drug traffickers, paramilitaries”, en <https://www.youtube.com/watch?v=pdCx1VRgEII#action=share> (consulta: 27 de julio de 2023).
- Valero, Alicia y Valero, Antonio, “El agotamiento de la Gran mina tierra”, *El Ecologista*, núm. 63, 2009, pp. 18-21.
- Vega, Renán, “Colombia y geopolítica hoy”, *El ágora* USB 12, 2008, pp. 367-402.

En la actualidad hay temas que afectan la dinámica internacional que deben visibilizarse y analizarse. A pesar de que las guerras en Ucrania y Medio Oriente acaparan los debates en relaciones internacionales, hay muchas otras temáticas que deben ser consideradas para su análisis con igual relevancia, ya que de no hacerlo, se corre el riesgo de que generen situaciones de conflicto que permeen a las sociedades, y provoquen cambios en las condiciones políticas, de género, en la economía y la industrialización, así como en la búsqueda de mejores condiciones de vida y respeto a los derechos humanos. Si bien muchas de estas dinámicas aparentemente escapan de los grandes temas mundiales porque se viven en los ámbitos subregional o nacional, en la presente obra se demuestra que su alcance puede ser mucho mayor al de su ámbito de origen y que, de hecho, están estrechamente vinculados con las dinámicas de polos de poder a escala mundial.

Esta publicación pretende aportar herramientas para el análisis de los conflictos y las estrategias diplomáticas llevadas a cabo en diversas partes del mundo en la actualidad, y resaltar que la complejidad de la realidad obliga a considerar que además de la guerra y la seguridad tradicional es necesaria la atención y el análisis de otros temas que pueden ser relevantes para la agenda internacional.