

Muuch' xíimbal

Caminemos juntos



Número 14 marzo-agosto de 2022

De la Salle
ediciones

REVISTA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS INTERNACIONALES

FACULTAD DE DERECHO


ISSN: (impreso): 2395-9819

ISSN: (electrónico): en trámite

Muuch' xíimbal

Caminemosj untos



 Número 14 marzo-agosto de 2022

De la Salle
ediciones

REVISTA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS INTERNACIONALES

FACULTAD DE DERECHO

ISSN: (impreso): 2395-9819

ISSN: (electrónico): en trámite

DIRECTORIO

Lic. José Francisco Flores Gamio, *fsc*; *Rector*; Mtro. Jorge Manuel Iturbe Bermejo, *Vicerrector académico*; Mtro. Roberto Medina Luna Anaya, *Vicerrector de bienestar y formación*; Dr. Eduardo Gómez Ramírez, *Vicerrector de investigación*; Mtro. José Luis Cárdenas Fernández, *Director de la Facultad de Derecho*; Mtro. Rafael Soler Suástegui, *Secretario académico*; Lic. Víctor Manuel Muñoz Cervantes, *Coordinador administrativo*. *Editor en jefe*: Dr. Jorge Valtierra Zamudio, jorge.valtierra@lasalle.mx. *Editores responsables*: Dr. Óscar Javier Apáz Pineda, oscar.apaez@lasalle.mx y Mtro. Mauricio Alonso Estévez Daniel, mauricio.estevez@lasalle.mx

Muuch' xiimbal Caminemos juntos

Año 7, número 14, marzo-agosto de 2022, es una publicación semestral editada por la Universidad La Salle, A. C., Benjamín Franklin 45, Col. Condesa, 06140, Cuauhtémoc, Ciudad de México, 55 52 78 95 00, a través de Editorial Parmenia, Carlos B. Zetina 30. Número de Reservas de Derechos de uso exclusivo 04-2015-041717361600-102, y número de ISSN (impreso): 2395-9819 ambos ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN (electrónico): en trámite. Licitud de título y contenido en trámite ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Número de Reserva de Derechos de uso exclusivo para difusión vía red de cómputo: 04-2017-062717562100.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de la Universidad ni de los editores responsables de la publicación. Permitida la reproducción parcial de textos con autorización de los editores.

Consejo científico interno

Christian Benítez Núñez	Lorenz Gabriel Feddersen Oliveras
Gabriela Cabestany Ruiz	Isis Monserrat Guerrero Moreno
José Andrés Camino de Villa	María Guadalupe Peña González

Consejo científico externo

Érika Susana Aguilar Silva, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
María Leticia Briseño Mass, Instituto de Ciencias de la Educación, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
Lilian Briseño Senosian, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (Santa Fe).

Carlos Federico Coelho, International Association of La Salle Universities (IALU).

Lorena Córdova Hernández, Facultad de Bellas Artes, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

José Antonio Estrada Marún, Centro de Educación Jurídica, Universidad Autónoma de Coahuila.

Leandro Gamallo, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Francesco Gervasi, Universidad Autónoma de Coahuila.

Juan Illicachi Guznay, Universidad Nacional de Chimborazo, Ecuador.

Domingo Lilón, Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Románica. Departamento de Estudios Hispánicos e Iberoamericanos, Universidad de Pécs, Hungría.

Alberto Lozano Vázquez, Instituto de Estudios Internacionales Isidro Fabela, Universidad del Mar, Oaxaca, México.

Margarita Machado Casas, San Diego State University, California, Estados Unidos.

Filiberto Eduardo R. Manrique Molina, Universidad Autónoma de Baja California.

Cristián Medina Valverde, Universidad de San Sebastián, Chile.

Bárbara Orihuela Rosas, El Colegio de Morelos.

Margarita Rosas Rendón Fernández, Universidad De La Salle, Unilasalle, Bogotá, Colombia.

Alberto Soto Cortés, director del Departamento de Arte, Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

Rafael Velázquez Flores, Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana.



© Universidad La Salle, A. C.
Editorial Parmenia,
bajo el sello de De La Salle ediciones

Corrección: Lic. Carolina Mojica Reyes
Formación: L. D. G. Marina Mejía Vázquez
Apoyo gráfico: L. D. G. Berenice Ángeles Zúñiga
Desarrollo académico editorial: Mtra. Hilda Leticia Domínguez Márquez
Producción y distribución: Mtra. Irma Rodríguez Vega
Dirección editorial: Mtro. Manuel Javier Amaro Barriga

Sumario

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Producción de presentes coloniales
Wilda Celia Western 13

Evolución de la política migratoria
y de asilo en México 2011-2021:
globalización y derechos humanos
Alicia Gutiérrez González 47

Crisis de 2008 y política monetaria: factores
clave en la activación económica de la zona
de África Central
Luis Antonio Andrade Rosas
Césaire Chiatchoua 71

Impacto del covid-19 en los programas de
desarme, desmovilización y reintegración en
la República Democrática del Congo: el caso de Ituri
Daphne Andrea Salazar Pazmiño
Doménica María Bellinfante Maya 95

ESTUDIOS JURÍDICOS

Teoría del abuso del derecho
Eduardo Dacasa López 129

Las garantías del procedimiento para la
obtención del refugio
Nancy Guadalupe Hernández Mendoza 155

Análisis jurídico de la figura de servidumbre legal
como mecanismo para la instalación de proyectos
eólicos a la luz de los derechos humanos
Alma Cossette Guadarrama Muñoz 177
Lucero de Jesús Ruiz Guzmán

CAMINEMOS JUNTOS

- Políticas públicas para la igualdad económica
de género en Latinoamérica (2013-2019):
Colombia, México y Chile
Camila Oriard Aguirre 203
- El trasfondo ideológico de la iniciativa
One belt, One road: una agenda geopolítica
en construcción
Jorge Eduardo Silva Calderón 231
- El racismo: la cara oculta del Estado-nación
en Colombia y México
Laura Yaneli González Rivas 247

Editorial

Han pasado ya más de dos años desde que se reportó el primer caso confirmado en el mundo de síndrome respiratorio agudo severo causado por un tipo de coronavirus, el SARS-CoV-2. La enfermedad, que desde entonces se extendió por todo el mundo, ha generado un gran reto para la ciencia, que aún no ha tenido el suficiente alcance para contrarrestar los efectos del virus de manera eficiente.

Al respecto, como ya mucho se ha escrito, la pandemia ha evidenciado la desigualdad que ha prevalecido en el mundo desde hace mucho tiempo. Es a la gente que vive en condiciones de precariedad económica, que tiene menos oportunidades de movilidad social, que carece de acceso a servicios como la atención médica, entre muchos otros aspectos, a quienes más afectan este tipo de coyunturas.

Recientemente, se ha visto que el mundo vive un nuevo estado de incertidumbre no solo debido a una probable cuarta ola de contagios en el marco de la pandemia por covid-19, sino porque ha habido una serie de mutaciones en el virus, que no se esperaban en un tiempo tan corto, y han dado origen a la variante *ómicron*. Esto ha generado, a la par de una preocupación entre científicos, organismos internacionales y la población mundial, una serie de críticas hacia los gobiernos de los Estados económicamente más poderosos por ser África —el continente con mayores índices de pobreza en el mundo— donde surge esta variante y donde menos apoyo ha habido con vacunas y atención médica.

Es importante destacar esta realidad de contrastes y desigualdad, pues si bien ha sido en el contexto de la pandemia en que se ha hecho más visible el poco acceso a la justicia social por parte de la mayoría de la población, también es cierto que el dominio, la pobreza, la discriminación, la esclavización, la explotación (ya sea sexual, laboral o de alguna otra índole) y, por tanto, la injusticia y

la impunidad, tienen siglos de existir y con el tiempo solo parecen transformarse operativamente, pero mantienen en esencia su actuar y estructura basadas en relaciones asimétricas.

Entre los fenómenos sociales cimentados en lo anteriormente dicho se encuentran la migración, la falta de salarios dignos, las políticas económicas que favorecen a unos pocos, la afectación al medioambiente que perjudica el entorno y el acceso de los más desfavorecidos a recursos indispensables para vivir, la discriminación, entre otros aspectos. Es lamentable afirmar que la mayor parte de la población global ha normalizado esta realidad.

En este tenor, el presente número está conformado por una serie de artículos de fondo y de opinión que abordan y denuncian algunos de estos temas. En la sección “Estudios internacionales” se cuenta con un artículo escrito por Wilda Western, en el que se discute y analiza la noción de *colonia*, no como un elemento del pasado, sino del presente. Se le enfoca como forma de dominio sobre los territorios y los cuerpos, a través de nuevas manifestaciones de violencia organizada, como la ocupación militar, la guerra e intervenciones de unos Estados sobre otros. Aunque los ejemplos en los que se sustenta este estudio se concentran en regiones de Asia y África, son un buen punto de partida para entrar en materia con casos más específicos.

Lo anterior sucede con el artículo escrito por Alicia Gutiérrez, en el que se muestra y discute un fenómeno global cada vez más recurrente y preocupante: la migración. Desde una perspectiva jurídica y política, Alicia Gutiérrez se concentra en el análisis de las políticas migratorias y su evolución, en particular, en la política migratoria y de asilo en México a partir de la reforma del artículo primero constitucional en 2011; también analiza las leyes y reglamentos en materia migratoria que se han publicado entre 2011 y 2012. Gutiérrez coloca su análisis en el marco de la relación entre México y los Estados Unidos.

En la misma sección “Estudios internacionales”, se cuenta con dos artículos enfocados en África. El primero de ellos se encuentra a cargo de Luis Antonio Andrade Rosas y Césaire Chiatchoua, quienes analizan la crisis global de 2008 y la polí-

tica monetaria que afectó a África Central, así como los factores que generaron una activación económica en la región; parten para ello de un estudio econométrico sobre las tasas de interés y el nivel de desempleo. Daphne Salazar y Doménica Bellinfante, por otra parte, desarrollan una investigación sobre los programas de desarme, desmovilización y reintegración en zonas de conflicto, particularmente en la República Democrática del Congo; señalan cómo se ha visto afectado este proceso para generar un ambiente pacífico debido a la pandemia por covid-19 en Ituri.

La sección “Estudios jurídicos” abre con un artículo que aborda el tema del abuso del derecho desde una dimensión ética y su relación con la justicia y el derecho, en tanto elementos sin excepción para que, en palabras del autor, Eduardo Dacasa, exista un orden normativo eficaz y válido para regular la vida del ser humano en sociedad. Sin lugar a dudas, es un tema indispensable para discutir sobre esa base otras temáticas que completan esta sección, que se estrena en *Muuch’ ximbal. Caminemos juntos*.

En este mismo espacio, Nancy Hernández reflexiona sobre las garantías del procedimiento para garantizar el refugio desde un análisis de las normas jurídicas, tanto nacionales como internacionales, a raíz de los fenómenos migratorios de Centroamérica y Sudamérica. Mientras tanto, Cossette Guadarrama y Lucero Ruiz tratan un tema esencial en materia de derechos humanos como el medioambiente y el acceso a los recursos naturales. Explican la aprobación, a partir de 2014, de disposiciones para el desarrollo de proyectos, entre los que destaca la explotación de la energía eólica. Con el caso del Istmo de Tehuantepec, en Oaxaca, Guadarrama y Ruiz consideran algo más que el medioambiente, es decir, la presencia de comunidades indígenas en la zona donde se ha establecido buena parte de los parques eólicos. Ahí, la reacción de los locatarios por las afectaciones sufridas por tales parques y la transgresión de sus derechos ha dificultado la actividad de las empresas extranjeras que operan en el lugar, aun cuando la normatividad establece mecanismos que permiten la ocupación de la tierra. Las autoras desarrollan entonces el tema de la servidumbre legal,

donde se confronta el derecho del Estado mexicano con la vigencia de los derechos humanos de un grupo vulnerable como los indígenas del Istmo de Tehuantepec.

En la sección “Caminemos juntos”, se cuenta con tres artículos *ad hoc* con la cuestión de justicia social que caracteriza el contenido hasta ahora expuesto. El primero de ellos, de Camila Oriard, presenta un estudio comparativo entre Chile, México y Colombia, en relación con las políticas públicas para la igualdad económica de género y advierte los avances nimios que se han alcanzado para generar una igualdad de condiciones económicas y salariales entre mujeres y hombres. Desde esta perspectiva, la brecha salarial marca una persistente diferencia de género y oportunidades que revelan la ineficiencia de las políticas de género en América Latina.

Un artículo más de esta sección aborda un tema muy actual: el papel de China como uno de los principales actores en la economía internacional y una iniciativa que dinamiza el comercio y la industria a través del denominado *One Belt, One Road*, en el que Medio Oriente se convierte en una región estratégica. Lo anterior es abordado por Jorge Eduardo Silva Calderón desde el punto de vista de la geopolítica.

Para cerrar esta sección, Laura González contribuye con un artículo en el que se plantea el racismo desde una perspectiva histórica con la imposición de un Estado-nación monocultural. Se concentra en la afrodescendencia en Colombia y en México para sustentar su análisis de la otredad y la invisibilización del otro, inspirándose en las nociones y propuestas de autores como Aníbal Quijano y Boaventura de Sousa Santos en relación con la necesidad de impulsar un proceso decolonial y hacer visible el racismo como problema que debe resolverse desde una plataforma epistemológica y no desde el discurso o de políticas multiculturales que, en realidad, reproducen un modelo monocultural.

Así, este número está conformado por temas de actualidad, con aportaciones teórico-conceptuales que se analizan y le dan un respaldo importante para pensar y repensar algunos de los casos que quienes contribuyen ponen sobre la mesa.

Finalmente, destacamos y damos la bienvenida a la sección “Estudios jurídicos”, que confirma la necesidad y riqueza de generar espacios académicos interdisciplinarios con un propósito que va más allá de la divulgación, es decir, la discusión y la construcción de propuestas de investigación que generen impacto social.

Los editores

Producción de presentes coloniales*

Wilda Celia Western **

Resumen

Este artículo propone recuperar la dimensión colonial en el análisis de las formas de dominación sobre territorios y cuerpos, así como en el estudio de las nuevas formas de violencia organizada (guerras, ocupación militar, intervenciones externas) que se han desarrollado en regiones de Asia y África desde la década de los 90 del siglo pasado al presente. Para examinar de cerca los problemas enunciados, el texto discute: 1) el presente colonial como concepto; 2) el desarrollo histórico del presente colonial; 3) la conexión entre las nuevas formas de violencia, la ocupación militar, el derecho internacional y la producción legal de la Autoridad Provisional de la Coalición en Irak.

Palabras clave

Presente colonial, ocupación militar, derecho internacional, Irak.

Fecha de recepción:
marzo de 2021

Fecha de aceptación:
mayo de 2021

Production of Colonial presents

* La primera versión de este artículo fue presentada con el título "Escritura y presente colonial" en las Primeras Jornadas Internacionales de Epistemología y Metodología de la Investigación, Universidad Pública de El Alto, La Paz, Bolivia, el 8 de octubre de 2020 en modalidad en línea.

** Doctora en Estudios de Asia y África, especialidad en Medio Oriente, por el Colegio de México. Profesora-investigadora, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Orcid: 0000-0003-1878-7537, wilda.western@uacm.edu.mx

*Keywords**The Colonial Present, military occupation, international law, Irak.**Abstract:*

This article proposes to recall the colonial dimension within the analysis of domination forms over territories and bodies, as well as in the study of new forms of organized violence (wars, military occupation, foreign interventions) which have developed in Asian and African regions from the last decade of the twentieth century to the present. To closely examine the problems stated, the text discusses: 1) The colonial present as a concept; 2) The colonial as historical process; 3) The connection of the new forms of violence with the military occupation, the international law and the legal production enacted by de Coalition Provisional Authority in Irak.

Introducción

A medida que avanza el siglo XXI, la intensidad del dominio del capital, su voracidad y falta de límites disiparon brutalmente cualquier fantasía sobre los efectos benéficos de la globalización. En estos procesos de devastación y despojo hay una clara diferenciación por regiones y algunas son objeto de mayor destrucción que otras. En este artículo se sostiene que la dominación sobre territorios y cuerpos, así como las nuevas formas de violencia organizada —guerras, ocupación militar, intervenciones externas, entre otras—, que experimentan ciertas regiones de Asia y África desde la década de los 90 del siglo pasado adopta formas claramente coloniales, y que debemos atender esa dimensión colonial en el análisis de los procesos.¹ Para desarrollar estas ideas, primero se comparte una reflexión sobre el presente colonial; en segundo lugar, se comentan las características y temporalidades del presente colonial y, por último, se hace una exploración de la ocupación militar desde los años 90 del siglo pasado como forma específica de violencia, en particular la de Irak; con ello, incorporo la discu-

¹ Este escrito es parte de mi trabajo dentro del grupo de investigación Historias del presente colonial del Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades, UACM, y de los intercambios con los colegas que lo integran.

sión sobre la interpretación del derecho internacional y la producción normativa durante la ocupación militar.

El presente colonial

La expresión de *presente colonial*, formulada por el geógrafo británico Derek Gregory en el libro del mismo nombre (2004), ha sido iluminadora desde mi primera lectura del texto. El autor describe el *presente colonial* como la interconexión de las experiencias coloniales de Afganistán, Palestina e Irak, y la actualización de dichas experiencias con las campañas militares de la “guerra contra el terrorismo” desde el 11 de septiembre de 2001, con las cuales se instaura un mecanismo específico para la extensión del orden global. Gregory no borra las diferencias ni las trayectorias de cada una de estas zonas, sino que revisa cómo se actualizan las formas de violencia y cómo se gestiona el despliegue militar de Estados Unidos contra Afganistán, de Israel contra Palestina, y de Estados Unidos y Gran Bretaña contra Irak.

Por regla general, el ejercicio del poder político, militar y económico de un Estado colonial sobre otro Estado o sobre poblaciones siempre ha incluido formas de racionalizar la violencia y la opresión. Gregory se apoya en Edward Said (2004) para exponer cómo los poderes coloniales no solo actúan en terreno, sino que reeditan “geografías imaginarias” y de esa manera producen territorios diferenciados de la guerra y de los “otros” como espacios físicos y corporales de excepción (en este caso, sigue a Giorgio Agamben [2003/2007]).

En esta lógica, todo acto sobre esos cuerpos es legítimo, aun el más brutal, dada su caracterización como “otros”, como enemigos situados en espacios definidos como de enemistad. Técnicamente identificados como objetivos militares, bárbaros en el registro cultural y desechables desde el punto de vista político y jurídico —argumenta Gregory—, la violencia, el dominio y la eliminación se justifican porque ciertas poblaciones y ciertas regiones están habitadas por seres desechables, que pueden ser eliminados o encerrados en “no lugares”, lugares sin reglas ni límites para el uso de la tortura, cuyo ejemplo emblemático es Guantánamo (Gre-

gory, 2004), o en zonas militarizadas de exclusión, en el caso de migrantes y desplazados por estas guerras.

Lo que debería atesorarse de Gregory es su aguda observación sobre la calidad colonial del presente y, al mismo tiempo, su comprensión de la espacialidad, de la interconexión de las experiencias y la combinación de componentes que el autor considera que son el sello del presente colonial. Esa manera de mirar el presente, su compromiso teórico junto con su preocupación por objetos empíricos de análisis es precisamente el atractivo de su propuesta.

Con una preocupación más centrada en la temporalidad que en el espacio, Ann Stoler (2016) prefiere hablar de *presencia colonial* para realizar, según su juicio, una distinción más clara entre un pasado que fue colonial y que imaginamos que emerge en la actualidad. En este caso, no estaríamos hablando de residuos del pasado o legados coloniales, sino de formas reelaboradas de este, así como del presente de ciertas continuidades y de la simultaneidad con las que las distancias entre pasado y presente se difuminan o se acortan.

Bien es cierto que las ideas sobre el imperio y el colonialismo tienen extensas trayectorias teóricas y un muy abundante tratamiento. Quizás por ello la escritura de genealogías, la tarea de trazar el desarrollo de un concepto o precisar escrupulosamente sus contornos y nuevos usos es un género en sí mismo; revela que cada noción fue dicha antes y de muy diversas maneras; señala sus recorridos y cómo se van entrelazando con nuevas y distintas construcciones intelectuales (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007; Young, 2015; Gandarilla, 2016; Bernstein et al., 2018; De Oto y Catelli, 2018; Añón, 2021). Mi tarea no es trazar esas trayectorias en este escrito, solo enunciar cuáles son los supuestos subyacentes de las interpretaciones que se evocan y, sobre todo, leer con ellos los procesos históricos concretos.

Por supuesto que el presente colonial tiene similitud con otras formas históricas de dominio, aunque no por ello se habla del mismo fenómeno. Hace más de medio siglo el líder ghanés Kwame Nkrumah denominó *neocolonialismo* al imperialismo ejerci-

do sobre los Estados recién independizados en la forma de control indirecto de los grandes poderes externos que habían ejercido el gobierno colonial y ahora lo hacían mediante medidas económicas o financieras.

Los mecanismos del neocolonialismo, decía Nkrumah, son “sutiles y variados” y operan en todos los ámbitos, en la forma de endeudamiento público, de intervención en el gobierno a través de instituciones, agencias y empresas de ayuda multilateral a través de organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, instigando golpes militares si hay resistencias y no menos a través del cine y la religión (Nkrumah 1966).

La teorización sobre el neocolonialismo surge en un tiempo preciso, en el contexto de la descolonización y, no menos, en el ambiente convulsionado de los encuentros entre los líderes afroasiáticos sucedidos desde Bandung (1955) hasta Belgrado (1961), donde emergió el Movimiento de Países No Alineados, o en la Conferencia Tricontinental de La Habana (1966). Prashad (2012) define *tercer mundo* como un proyecto político con las instituciones que lo hacían posible, la unidad de anhelos y agravios para construir el futuro pese a la Guerra Fría; una alianza global para resistir el imperialismo, agrega Young (2003). En suma, una filosofía política construida a conciencia para la liberación popular, una epistemología alternativa e insurgente.

La continuidad de la dominación de los viejos poderes coloniales sobre los no europeos y no estadounidenses que Nkrumah describe como neocolonialismo, para Aníbal Quijano (1992) puede resultar en un imperialismo, no por imposición externa, sino por la concordancia de intereses de las clases dominantes de los países periféricos en posición subordinada en el orden mundial. Más importante aún es la relación de dominación capitalista y eurocéntrica que denomina *colonialidad*.² Esta sobrevive a la des-

² Valeria Añón (2021) realiza un conciso análisis a propósito de la “*colonialidad*”, en el que une temporalidad y elaboraciones asociadas a este concepto. Muestra las herencias y derivaciones teóricas desde los años 50, en adelante, desde Franz Fanon y Aimé Césaire a Walter Dignolo.

trucción del colonialismo como orden político y se desarrolla articulada con la modernidad desde el siglo XVI, como una matriz de poder basada en la clasificación racial para ejercer ese poder; opera en todas las dimensiones: política, social y epistémico-cultural (Quijano, 2000/2007).

Si bien el concepto de *colonialidad*, acuñado por Quijano, es sugerente y novedoso, ya que obliga a pensar la persistencia de las formas coloniales de dominio, tiene dos puntos débiles que disminuyen su capacidad explicativa: su carácter transhistórico y la progresiva desaparición de la dimensión económica en el sistema de dominación y explotación colonial y poscolonial. Tales críticas ya fueron señaladas por Añón y Rufer (2018), en el primer caso, y por Verdesio (2018), en el segundo. ¿Pero qué significa hablar de la cualidad transhistórica del concepto? Que puede referir a cualquier época y lugar, que el presente no tiene especificidad histórica ni espacios concretos donde se desenvuelve. No es suficiente decir que, pasadas las independencias, el poder colonial en el sistema-mundo Europeo capitalista/patriarcal moderno/colonial se mantiene y se articula con la división internacional del trabajo y la acumulación global del capital o que existe continuidad entre el pasado y el presente colonial (Grosfoguel, 2013).

Debe admitirse que la noción del presente colonial no ha tenido tan amplia aceptación, al punto de sustituir con la mera enunciación las imágenes a las que refiere. Sin embargo, tiene el mérito nada desdeñable de llamar a las cosas por su nombre: en el presente se reeditan las tutelas coloniales, como antes los protectorados o los mandatos.

Con la expresión de *presente colonial*, señala Gregory (2004), se enfatiza el sentido activo del verbo *colonizar*, como un *proceso que se está llevando a cabo*. En ese sentido, se asemeja a la afirmación de Patrick Wolfe sobre la invasión colonial en los procesos de colonialismo por asentamiento (en Australia, Estados Unidos y Palestina, por ejemplo); esos casos no son eventos sino *estructura*. La lógica de los asentamientos es la eliminación física de la población. La relación que establecen los colonos no es con la población nativa, sino con la tierra, esa es la articulación determinante. Po-

nen en marcha un proyecto territorial, no una relación social salvo en el sentido negativo. Esa motivación, esa lógica interna es el elemento estable, ella estructura la continuidad y la reproducción del dominio colonial (Wolfe, 1999 y 2008). Como se mencionó, las intervenciones y ocupaciones militares desde los 90 del siglo pasado en la región de mi interés, Medio Oriente, no son eventos, sino estructura, en tanto que generan las condiciones para la reproducción continuada de relaciones coloniales de poder.

Características y temporalidades del presente colonial

La producción espacial y territorial es histórica y a finales del siglo xx, en amplias zonas de Asia y África, tomó formas específicas. Los procesos de dominación y violencia en la extensión del capitalismo y del orden global incluyen la sustitución temporal o permanente de la soberanía por terceros países. El reordenamiento espacial va de la mano con la fuerza militar, económica y política, desde las intervenciones en Yugoslavia en los años 90 hasta las de Libia y Siria dos décadas después.

En América Latina, el proceso comenzó con las políticas neoliberales y la tendencia a crear las condiciones no solo para el ajuste estructural, sino también para que amplios territorios fueran incorporados a la explotación de recursos renovables y no renovables, a la explotación minera, al monocultivo y a la construcción de megaobras. Todo lo anterior con la colaboración de los gobiernos locales que concesionaron enormes espacios para la explotación del suelo y los recursos. De eso se trata el presente colonial, es decir, a través de la intervención directa se revive la estructura de dominio; el proceso, a diferencia de la propuesta de Gregory (2004), inicia en los 90 con las intervenciones “humanitarias” y se anuda con la guerra contra el terrorismo en el siglo XXI.

El caso de Irak, al que se prestará especial atención, no es el único, aunque en él se muestra de manera muy clara el proceso de “rehacer” el país con la ocupación militar directa. La reflexión sobre el presente colonial empezó tratando de entender las reconfiguraciones de Medio Oriente, el Norte de África y Asia Central en la década de los 90 del siglo pasado y la relación que estas te-

nían con las políticas coloniales. Se observaba que el control político se extendía sobre personas, recursos naturales, territorios y soberanías, lo que generaba dos efectos complementarios, a saber: la fragmentación territorial y el vaciamiento mediante el desplazamiento forzado de la población.

La fragmentación exponía de manera más aguda la pérdida de soberanía en los casos de ocupación o intervención militar; la segunda, basada en la expulsión y el desplazamiento, ponía en evidencia el despojo violento de la población local. La fragmentación es una modalidad de producción del espacio, responde al capital tanto como a las necesidades estratégicas y, aunque no se seguirá esa línea de trabajo, supone al mismo tiempo la producción de sujetos, subjetividades y de relaciones sociales.³

De todo este proceso se distinguen tres momentos: el primero se inicia con la guerra del Golfo, que no solo condujo a la intervención extranjera, sino que quebró el sistema de alianzas de la región de Medio Oriente y reformuló las políticas represivas internas en cada uno de los países (Martín Muñoz, 2007). A la guerra le siguió una larga década de aplicación de sanciones a Irak, pero el proceso fue más general. Durante la década de los 90, el ejercicio del poder imperial se expresó en las intervenciones durante conflictos internos, como la de Estados Unidos en Somalia (1992) o la de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Yugoslavia. Así se dio inicio a un tipo de ordenamiento por medio de las fuerzas militar, económica y política con consecuencias duraderas.

El caso de Kosovo (1999), para Robert Biel (2007), fue claramente el primer diseño de poder estatal generado por completo desde fuera de la sociedad local. Con ello, se refiere a la administración establecida por la ONU. A diferencia de Bosnia, la administración internacional en Kosovo no supuso el control del gobierno local, sino el gobierno directo y, a diferencia de Timor Oriental y Eslovenia Occidental, no se estableció fecha final para la ocupación (Fox, 2008).

³ Véase, por ejemplo, el análisis de David Herrera Santana (2018) sobre las estrategias fragmentarias de las corporaciones y la producción de subjetividades igualmente fragmentarias.

La ocupación humanitaria, observa Gregory Fox (2008), ocurre cuando un actor internacional asume el gobierno sobre un Estado o sobre una parte de este “con el propósito expreso de crear un orden liberal y democrático” (p. 4). Con variaciones, es lo que ocurre en los cuatro casos: Kosovo, Timor Oriental y la zona croata de Eslavonia Oriental, donde el actor internacional es la Organización de las Naciones Unidas (ONU); y Bosnia, donde hubo una intervención de la OTAN (1995). Aunque la intervención en Kosovo se celebró como la primera guerra por los derechos humanos, su desarrollo se pareció mucho a las viejas guerras, lamenta Mary Kaldor (2001). La autora sostiene una postura favorable sobre la intervención para proteger a los civiles, ya que considera un deber de los miembros de la sociedad global terminar guerras como las de los Balcanes.⁴

El segundo momento de reconfiguración se sitúa en 2001, desde los atentados del 11 de septiembre. Los gobiernos de la región de Medio Oriente y Norte de África se enrolaron rápidamente en la “lucha contra el terrorismo” impulsada por Estados Unidos. Esta combinación simultánea de injerencias externas y gobiernos autoritarios fragmentó y militarizó la zona. Afganistán, ocupado en 2001 por Estados Unidos y sus aliados de la OTAN, fue la primera víctima de esta lógica de las relaciones internacionales del siglo XXI; le siguió la ocupación de Irak en 2003, orquestada por una coalición multilateral, principalmente entre Estados Unidos y el Reino Unido. A diferencia de la década anterior, durante la campaña global contra el terrorismo, cada ocupación militar esgrime el argumento justificador de conducir el cambio de régimen y así establecer las condiciones para un gobierno estable y seguro para la comunidad internacional.

⁴ Mary Kaldor (2001) sostiene que en las décadas de los 80 y los 90 del siglo xx se desarrolló un nuevo tipo de violencia organizada que denominó *las nuevas guerras*. Este es aplicable, por ejemplo, a Bosnia Herzegovina, caso caracterizado por los objetivos políticos referidos a las identidades etnoculturales, sus formas globalizadas y por la variedad de actores involucrados (Estados, grupos políticos, milicias, crimen organizado). Por oposición, las viejas guerras se libraban entre Estados por disputas territoriales, centralizadas y financiadas por el Estado y mediante el uso de las fuerzas militares tradicionales.

El tercer momento de reconfiguración de Medio Oriente y Norte de África se relaciona con las revueltas antigubernamentales que atraviesan toda la región, en protesta por las condiciones domésticas, aunque también por las políticas de sus gobiernos que aceptan las recetas neoliberales, así como la intervención de Estados Unidos y de sus aliados en la región. Las protestas empezaron a registrarse desde los 90 e hicieron eclosión a finales de 2010; multitudes salieron y ocuparon las calles para repudiar el autoritarismo, la corrupción, el mal gobierno, la violencia estatal y a las élites de larga duración en el poder. Pese a que parecía una ventana de oportunidad, al proceso de las protestas le siguió la fractura interna de los Estados, confrontaciones y nuevas intervenciones militares (Libia, Siria y Yemen), así como el regreso y consolidación de estilos autoritarios de gobierno.

Como corolario, desde inicios del siglo XXI, corren en paralelo las fracturas internas de esos Estados, los procesos de ocupación y distintas formas de dominio colonial. Más puntualmente, Hamid Dabashi (2020) sostiene que las revoluciones árabes desde 2011 fueron exitosas, al poner en crisis definitiva el paradigma del Estado-nación sostenido desde el Acuerdo Sykes-Picot entre Gran Bretaña y Francia en 1916 como modelo colonial para desmontar el Imperio otomano. La fractura, añade, alcanzó también la articulación entre Estado y nación, e hizo que las naciones dejaran de ser la fuente de legitimidad de Estados que se han distinguido por la violencia y el autoritarismo; en ese sentido, fue un triunfo ciudadano, contradictorio e irresuelto, frente a las élites gobernantes.

Para Moisés Garduño (2017), el desmantelamiento del régimen Sykes-Picot y la erosión del régimen de fronteras produjo nuevas territorialidades de actores regionales, como el Estado islámico, así como la intervención de actores extrarregionales no solo de Estados Unidos. Se configura un nuevo mapa de la región con un destino más bien incierto.

La temporalidad en el caso palestino es distinta; esta se mantuvo bajo el dominio colonial no solo desde 1967 sino desde el

siglo XIX. Los Acuerdos de Oslo, en la década de los 90, reajustaron y profundizaron su condición de territorios bajo dominio colonial. Esta situación ocurre, para Stephen Howe (2002), cuando un Estado o un grupo de ellos reclama el derecho al ejercicio de la soberanía sobre otro grupo y a formar el destino de este último. Puede suceder también como Osterhammel y Jansen (2019) expresan al definir *colonialismo*:

Una relación de dominio entre colectivos, en que las decisiones fundamentales sobre la forma de vida de los colonizados son tomadas y hechas cumplir por una minoría cultural diferente y poco dispuesta a la conciliación de amos coloniales que dan prioridad a sus intereses externos (p. 27).

En mi opinión, más allá del caso palestino, estas formas actuales de dominio sobre regiones enteras a través de la ocupación militar o la expropiación sistemática de los bienes de comunidades y sociedades son en esencia formas coloniales.

Las formas de violencia: ocupación y derecho internacional

Llegados hasta aquí, las preguntas que surgen son qué condiciones permitieron o facilitaron esa nueva configuración territorial desde la década de los 90 del siglo pasado y con qué instrumentos algunos Estados claramente avanzan sobre otros. El derecho internacional, tanto el establecido en siglos pasados como la producción más reciente, ofrece algunas claves para la comprensión de cómo se cristaliza el orden global pasado y reciente. Después de todo, la escritura del derecho ordena, jerarquiza, incluye y excluye. El historiador del derecho Paolo Grossi (2003) plantea muy bien esta cuestión:

El derecho moderno está tan marcado por su esencial vinculación con el poder político que aparece como el mandato de un superior a un inferior de arriba a abajo, visión imperativa que lo identifica con una norma, es decir, con una regla autorizada y autoritaria [...] (p. 16).

Dados esos componentes, no es de extrañar que la rama del derecho que llamamos *internacional*, que expresa el consentimiento entre Estados soberanos e iguales, tenga una fuerte atadura con el poder colonial y haya ocupado un lugar destacado en las políticas imperiales durante toda la época moderna. Antony Anghie (2016)⁵ señala que los enfoques convencionales del derecho internacional precisamente han silenciado la relación entre el derecho y las diversas formas de dominación imperial sobre poblaciones no blancas. Para él, no hemos puesto los procesos en el orden correcto. Los imperios no trajeron la modernidad y con ella el orden. La universalización de las doctrinas legales y jurídicas coloniales fue producto de la exclusión de la producción del derecho del mundo no occidental por considerarla inferior y no civilizada. La racionalización de la diferencia legal entre europeos y no europeos no solo legitimó la conquista y la explotación, sino que favoreció que se forjara una relación simbiótica entre colonialismo y derecho internacional y que este último fuera formado por el primero.

Antony Anghie (2004 y 2016), Achille Mbembe (2018) y Costas Douzinas (2006) coinciden en la lectura sobre el derecho internacional en una crítica nodal: la relación entre Estados, basada en el modelo westfaliano, cruzado por el colonialismo y el imperialismo, nunca fue una relación entre soberanos. El mundo no occidental siempre estuvo en condición subordinada e inferior, y por tanto, abierto a la conquista y la desposesión. En la medida en que los colonizados son considerados inferiores porque carecen de soberanía, existen como objetos del derecho internacional, pero no como sujetos; la situación se mantiene después de la descolonización (Anghie, 2016; Douzinas, 2006).

⁵ En cierta medida, esta innovación teórica se debe al fructífero encuentro entre corrientes intelectuales críticas del derecho con enfoques tercermundistas. Algunas y algunos de los intelectuales forman parte del movimiento de Perspectivas Tercermundistas del Derecho Internacional (Third World Approaches to International Law, TWAIL) y los estudios poscoloniales (Agamben, 2003/2007, 1995/2017; Anghie, 2004, 2016; Orford, 2003; Douzinas, 2007). La guerra contra el terrorismo, los eventos del 2001, el extraordinario flujo migratorio de 2015 proveniente de zonas ocupadas o asediadas por la pobreza y, sin ir más lejos, la debacle de la retirada de Estados Unidos de Afganistán en agosto del 2021 no han hecho más que reavivar el interés, los debates y las reflexiones sobre estas temáticas.

Existen momentos de auge; el imperialismo del siglo XIX es simultáneo a la universalización del derecho internacional. Achille Mbembe (2018) hace notar tal coincidencia:

Precisamente, a fines del siglo XIX, se sientan las bases de un derecho internacional humanitario. Ese derecho, entre otras cosas, apunta a “humanizar” la guerra. Emerge cuando la “guerra de brutalización” está en todo su apogeo en África. Las leyes modernas de la guerra son formuladas por primera vez en las conferencias de Bruselas en 1874 y luego de La Haya en 1899 y 1907. Pero el desarrollo de principios internacionales en la materia no cambia necesariamente la conducta de las potencias europeas en el terreno. Así fue ayer, así es hoy (p. 35).⁶

Las regulaciones del siglo XIX se complementan con la Cuarta Convención de Ginebra de 1949, que obligan a la protección de civiles en tiempos de guerra.⁷ En el mismo periodo en que se consolidan el discurso legal y la producción de normas internacionales sobre la ocupación derivadas de la guerra —desde el siglo XIX a la descolonización—, están excluidas de cualquier escrutinio las ocupaciones coloniales existentes y la violencia que se ejerce en ellas. En dichos territorios no se aplican las regulaciones que protegen, las cuales no fueron elaboradas o siquiera consultadas con las poblaciones colonizadas. Las leyes de ocupación en el derecho internacional regulan las relaciones y formas de guerra entre Estados soberanos europeos y no aplican a una enorme extensión del mundo que se encontraba bajo gobierno colonial. Desde el origen tienen un componente claro de racialización basado en la distinción y la jerarquía entre un Occidente civilizado y el resto del mundo no europeo.

⁶ La Conferencia de Paz de La Haya de 1899, reunida por iniciativa del zar Nicolás II, supuso el comienzo de una tercera fase en la historia moderna del arbitraje internacional y condujo a la adopción de un convenio para el arreglo pacífico de las controversias internacionales.

⁷ Los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales conforman el derecho internacional humanitario, regulan los conflictos armados, dan protección a los civiles, a quienes se ocupan de atención sanitaria y a quienes no participan en las confrontaciones o que ya no pueden hacerlo, como los heridos o prisioneros de guerra.

En resumen, el derecho internacional promueve la centralidad de la “civilización” sin contemplar otros puntos de vista, por ejemplo, otras construcciones legales en materia de la guerra y de las relaciones internacionales. Promueve una lectura de los “problemas” e igualmente de sus “soluciones” desde el centro hegemónico. Es muy fácil observar cómo este mecanismo opera en la elaboración de justificaciones de las guerras e intervenciones al sostener, por ejemplo, que las mujeres deben ser salvadas de sus propias sociedades, como en Afganistán o en Irak. No deberíamos olvidar este *pecado original* cuando evaluamos el derecho de ocupación aplicado en las últimas tres décadas.

Resulta claro que la escritura del derecho no es cualquier escritura. El derecho internacional, referido a la ocupación, reescribe una parte de la historia de las zonas ocupadas. Cuando se revisa, se da un nuevo paso para comprender qué y cómo se permite esta geografía de muerte, por qué son posibles, y a veces permisibles, las acciones aun cuando no hayan sido consensuadas en la ONU o por qué Estados Unidos actúa con impunidad y más allá de toda norma.

Esa distinción en el orden de las cosas, el punto de fuga en el que se amalgaman lo legal y lo ilegal, es el tema que indaga Giorgio Agamben en *Estado de excepción*, “el paradigma de gobierno dominante en la política contemporánea” (2003/2007, p. 25). Agamben representa el Estado de excepción como un espacio vacío, que desconecta el derecho de la vida. Eficazmente las normas pueden ignorarse en el terreno internacional y declararse como excepcionales en el interior con la pretensión de que aún lo que aplica puede seguir llamándose derecho.

Si las guerras no son las de antes, como sostenía Mary Kaldor, tampoco las reglas de la guerra lo son. La ley en su letra es un universo preciso acotado por épocas. Carol Smart (1994) nos precavía de que el derecho debe entenderse en más de un sentido: como ley escrita que resulta de un proceso político al que se le aplican convenciones que orientan su interpretación; como práctica, donde también se sitúan los actores (abogados, jueces, policías) que interpretan la ley cotidianamente; y, finalmente, el derecho como

aquello que la gente cree que es, así como las acciones que realiza guiadas por él. Es decir, tenemos el texto de la ley, sus interpretaciones (juristas, instituciones, Estados), las relaciones e instituciones asociadas y las prácticas; todo ello es al final el derecho situado, temporalmente definido.

Por ejemplo, el humanitarismo decimonónico no se parece mucho a su homónimo de la posguerra fría, que impulsó la intervención en los asuntos internos de países en desarrollo y el uso de sanciones económicas por razones humanitarias. Fueron cambiando las agendas en el transcurso del tiempo y también lo que se interpretaba como razón humanitaria. Costas Douzinas (2007) argumenta que, una vez que se rompió el principio de neutralidad, quedó el camino abierto para demandar la intervención militar, solo que no todas las políticas y regulaciones que cuidan los límites de la acción estatal asumen el lenguaje de los derechos. Los prisioneros políticos, en el caso de Guantánamo, no tienen derechos porque son considerados terroristas y una amenaza a la seguridad. He ahí los límites del humanitarismo.

Es una amarga comprobación: los años 90 fueron un cambio de época y no para bien. Anne Orford (2003) se basa en una puntillosa y crítica lectura de los textos legales para concluir que la intervención militar humanitaria va tomando forma imbuida de legalidad y moralidad. Ello se debió a que el Consejo de Seguridad se sacudió su aletargamiento al final de la Guerra Fría y comenzó a producir resoluciones que ampliaban las nociones de lo que se consideraba acto de agresión, ruptura de la paz, garantías a los derechos humanos o a la democracia, así como abusos humanitarios, que resonaban no solo en la ONU, sino también en los círculos políticos, de juristas y especialistas.

En este escenario se desarrollaron las ocupaciones militares como una forma específica de violencia. En este texto se sostiene que son nuevas formas globales de violencia las que emergen en los años 90, entrelazadas con los procesos de acumulación de capital y con las formas de recomposición de las relaciones de subordinación. La primera inquietud al respecto es por qué el tema de la ocupación militar se leía solo como un resultado, cuando cla-

ramente era y es un proceso estructurante. Analizar la ocupación únicamente como un resultado tiene un efecto despolitizante y oculta su calidad de dispositivo para construir el presente colonial que aquí se está tratando.

Sobre esto, es importante hacer un acercamiento a la ocupación militar, sus interpretaciones y nuevas formulaciones legales. Para empezar, ¿qué define una ocupación, más allá de la fuerza militar? Para David Edelstein (2008), “la ocupación militar es el control temporal de un territorio por un estado (o grupo de estados aliados) que no reclama la soberanía permanente sobre ese territorio” (p. 3). Edelstein agrega que la ocupación requiere una injerencia militar por la fuerza e implica administración civil o militar y alguna forma de gobierno. Es requisito que dicha ocupación sea temporal y, aunque no se establezca una fecha precisa, el poder ocupante debe retirarse cuando las metas se hayan cumplido y devolver el control del territorio al gobierno indígena. La ocupación, sin embargo, debe ser lo suficientemente larga como para diferenciarse de una intervención y claramente de la anexión o adquisición permanente de territorios y del colonialismo. Como ejemplos, el autor cita la presencia británica en Egipto de 1882 a 1954 como caso de ocupación y la presencia en India como caso de colonialismo.

Otra diferencia que establece Edelstein es que, en la ocupación, quienes ocupan y quienes son ocupados quieren finalizar la ocupación, mientras que en el colonialismo son los colonizados los más ansiosos en hacerlo. En resumen, la diferencia de la ocupación con otras formas de dominio es la duración, quizás porque la intención explícita de permanecer produce dinámicas diferentes a si la permanencia es temporal.

En todo caso, los énfasis importan. Edelstein intenta resolver por qué algunas ocupaciones militares tienen éxito y otras fracasan, aunque no cuestiona sobre quiénes fijan las metas y cuándo o cómo se consideran cumplidas. A Peter Stirk (2009), por otra parte, le preocupa el ejercicio concreto del control. Para Stirk, la ocupación militar es una forma de gobierno impuesta por la fuerza o la amenaza de usarla, que establece un tipo de obligaciones

mutuas entre las partes (ocupantes y ocupados), aunque no implican lealtad de los últimos. No puede convertirse en anexión, que tiene la calidad de permanente, y si bien amenaza la integridad de la comunidad ocupada, quizás el ocupante, según su juicio, sea el único guardián real de esa comunidad. El autor señala las contradicciones entre la necesidad de transformar un régimen por razones humanitarias y la expresa prohibición contenida en el artículo 43º del Reglamento de La Haya de 1907 (CICR, 1907)⁸ para llevarla a cabo. Si bien está de acuerdo con la idea de evitar que los intereses económicos o estratégicos de los ocupantes movilicen el cambio de régimen, sugiere que este puede ser la única garantía para que la ocupación no se mantenga por tiempo indefinido (Stirk, 2009).

Las preocupaciones de Stirk muestran las tensiones de un derecho internacional que avanza para justificar la ocupación, aunque mantiene el principio de preservar la autodeterminación. Esto sucede cuando las motivaciones de cambio de régimen son exactamente lo contrario a la autodeterminación e implican la reforma de las leyes, incluida la constitución, para acceder a la propiedad de la tierra, de los recursos o eliminar cualquier obstáculo a la inversión extranjera. Para el autor, la solución parece ser que el derecho internacional contemple la ocupación como una forma de gobierno antes de restaurar la soberanía a la población original y, de ese modo, quitar los obstáculos para una profunda transformación del país ocupado.

Edelstein y Stirk dejan flotando algunas preguntas inquietantes: ¿qué tan temporal tiene que ser la ocupación?, ¿cómo y quién o quiénes resuelven el gobierno sobre el territorio ocupado?, ¿qué tan legítima es la aplicación de reformas y qué tan radicales pue-

⁸ Sección III. De la autoridad militar sobre el territorio del estado enemigo.

Art. 42. Se considera como ocupado un territorio cuando se encuentra colocado de hecho bajo la autoridad del ejército enemigo.

La ocupación no se extiende sino a los territorios donde esa autoridad esté establecida y en condiciones de ejercerse.

Art. 43. Desde el momento en que la autoridad legítima pase de hecho a manos del ocupante, este tomará todas las medidas que estén a su alcance a fin de restablecer y conservar, en cuanto sea posible, el orden y la vida públicos, respetando, salvo impedimento absoluto, las leyes vigentes en el país (CICR, 1907).

den ser? El caso de Irak ofrece muchas posibilidades de análisis. En él vemos cómo se interpretan y aplican las normas y convenciones internacionales, en particular el Reglamento de La Haya relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 1907, la Cuarta Convención de Ginebra de 1949 e, incluso, las atribuciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

Podría señalarse que, en concordancia con aquellas normas, tres resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU dieron vida y forma a la ocupación iraquí y al gobierno directo de los ocupantes: las resoluciones 1483, 1511 y 1546 que se comentan en adelante, y que fueron citadas una y otra vez en los documentos oficiales.

Inicialmente, Estados Unidos esgrimió dos argumentos para usar la fuerza militar contra Irak. Por un lado, la necesidad de desarme de Irak para restaurar la paz y la seguridad internacionales y, por otro, el derecho de autodefensa. En cualquier caso, fue dudosa la legalidad del uso de la fuerza contra Irak y, una vez finalizadas las principales operaciones militares, fue controversial el estatus de la coalición bajo el derecho internacional aplicable.

Precisamente, la Resolución 1483 del Consejo de Seguridad de la ONU (2003a)⁹ resuelve esos problemas: legaliza la ocupación de Irak por parte de la Coalición, reconoce a Estados Unidos y al Reino Unido (Gran Bretaña e Irlanda del Norte) como poderes ocupantes con “la autoridad, la responsabilidad y las obligaciones específicas que, en virtud del derecho internacional aplicable, corresponden a esos Estados en su calidad de potencias ocupantes bajo un mando unificado (la ‘Autoridad’)” (ONU, 2003a, párr. 13); con facultades amplias para gobernar por un tiempo indefinido y administrar el territorio, como se establece en la disposición 4; para restablecer y formar instituciones políticas en coordinación con el representante especial para Irak nombrado por el secretario general, como se establece en la disposición 8. Es-

⁹ El texto de la resolución sigue las líneas generales definidas en la carta que los representantes de Estados Unidos y del Reino Unido envían al Consejo de Seguridad el 8 de mayo de 2003, citada en el párrafo 13 de la resolución (ONU, 2003a).

to último, para apoyar la formación de una administración iraquí de transición así establecida en la disposición 9; decidir y supervisar, en consulta con la autoridad iraquí provisional, el uso de los recursos del exprofeso creado Fondo de Desarrollo a cargo del Banco Central Iraquí, resultado de las exportaciones —en libre competencia— de petróleo, toda vez que se dio por finalizado el programa Petróleo por Alimentos, de productos derivados del petróleo y gas natural, de la transferencia de recursos y activos financieros situados en el exterior y pertenecientes al gobierno iraquí o a miembros del régimen, así señalados en las disposiciones 12, 13, 14, 16, 20 y 23 (ONU, 2003a). Para todo lo anterior, se alentó al apoyo activo de los Estados miembros y de la ONU en los procesos de reconstrucción política, económica y asistencia humanitaria, entre otras disposiciones.

La Resolución 1511 del Consejo de Seguridad de la ONU (2003b) reafirma la soberanía e integridad territorial de Irak y el carácter temporal de las responsabilidades, competencias y obligaciones de la autoridad, conferidas por la Resolución 1483, “que cesarán cuando un gobierno representativo y reconocido internacionalmente, establecido por el pueblo del Irak, preste juramento y asuma las responsabilidades de la Autoridad” (ONU, 2003b, párr. 8). En la disposición 13, autoriza a las fuerzas multinacionales bajo el mando unificado a que adopten las medidas necesarias para mantener la seguridad y estabilidad en Irak (ONU, 2003b).

Aunque esta resolución refiere a la administración provisional iraquí —Consejo de Gobierno y ministros—, en un párrafo del preámbulo y en once de los párrafos de las disposiciones, en especial por la preparación de trabajos constitucionales, queda claro su rol subordinado a la Autoridad Provisional de la Coalición (APC) y que esta mantiene las funciones y atribuciones de gobierno, como se observa en la disposición 6 (ONU, 2003b), como se verá por toda la normativa emitida por la APC que se comenta más adelante.

Finalmente, la Resolución 1546 del Consejo de Seguridad de la ONU, aprobada por el Consejo de Seguridad el 8 de junio de 2004 (ONU, 2004), estipula la transferencia de autoridad al gobierno provisional soberano de Irak para el 30 de junio de 2004

y la desaparición de la APC. Aunque el texto señala el final formal de la ocupación, las fuerzas multinacionales siguen manteniendo el control efectivo del territorio iraquí porque, como argumenta Benvenisti (2012), sus poderes fueron garantizados por las normas previas desde los inicios de la ocupación, los miembros del gobierno fueron nombrados por la APC y derivan su autoridad de las disposiciones emanadas de la APC.

De manera casi natural, surgieron una serie de interrogantes sobre los alcances del derecho de ocupación, si el Consejo de Seguridad excede sus funciones, establecidas en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, al legalizar la ocupación de Irak o si, simplemente, llena los vacíos normativos. Lo cierto es que las resoluciones del Consejo de Seguridad, en especial las comentadas, sitúan a las fuerzas ocupantes dentro del derecho internacional vigente y dotan a la APC de tan amplios poderes que les fue posible no solo cambiar el régimen, sino “rehacer” Irak, controlar los procesos e instituciones económicas, políticas y financieras, y aplicar un plan de reformas de gran calado, complementadas con una profusa producción normativa de la APC, con escasos controles externos.

Para Mahmoud Hmoud (2004), la Resolución 1483 no legaliza el uso de la fuerza militar contra Irak ni está basada en las normas humanitarias internacionales o la Carta de Naciones Unidas, sino que fue una salida pragmática del Consejo de Seguridad ante un hecho dado. Tampoco los poderes ocupantes actúan en nombre del Consejo para hacer cumplir las resoluciones relativas al desarme como preocupación dominante en la coyuntura y toda la década anterior.

Por su parte, Marten Zwanenburg (2004) y Eyal Benvenisti (2012) no solo consideran las resoluciones del Consejo de Seguridad en sintonía con el derecho internacional, sino que ven como necesaria la complementariedad entre derecho de ocupación, las resoluciones del Consejo de Seguridad y las disposiciones emitidas por la APC para lograr la estabilidad y los procesos de transición en el país ocupado. Sin demasiadas consultas con los ocupados o cuando menos no con todos, esas normas fueron el precio a pagar.

Benvenisti (2012) argumenta que los cambios radicales introducidos por los ocupantes, aun cuando rozan los límites de la legalidad, se justifican por la inmediata ayuda y la posibilidad de sobrevivencia que ofrecen a una población devastada por los años de guerra, privaciones y conflicto interétnico. Ahí está, intacto, el principio del mejoramiento de la vida de los colonizados, del bien mayor en los beneficios de la ocupación. La perspectiva del autor tampoco considera que la década de sanciones sobre Irak afectó básicamente a la sociedad iraquí y que, no por ello, la ciudadanía iraquí celebraría la ocupación aun cuando se opusieran y resistieran al régimen de Sadam Huseín.

Ya es posible vislumbrar todo lo que lo anterior supuso. La ocupación militar de Irak fue mucho más que derribar la estatua de Sadam Huseín, aunque este fue todo un gesto revelador sobre la destrucción que se avecinaba. La administración de la ocupación comenzó en febrero de 2003, a través de la Oficina para la Reconstrucción y Asistencia Humanitaria (ORHA), dependiente del Departamento de Defensa de Estados Unidos, y en mayo comenzó el gobierno directo de la Autoridad Provisional de la Ocupación a cargo de Paul Bremer. Parte de ese tiempo fue usado para desestructurar el Estado, el partido Baaz, el aparato militar y la burocracia.

En el proceso de reformulación del sistema político posterior a Sadam Huseín, que incluye la confección de la constitución, hubo un rediseño de las instituciones políticas, económicas y de administración de justicia, así como una reasignación de quienes serían los agentes económicos principales (empresas y contratistas extranjeros). Es cierto que hubo actores iraquíes que acompañaron el proceso, e incluso trabajaron en conjunto con los ocupantes mucho antes de 2001, y que hubo una “transición” a un gobierno local. Sin embargo, toda la modalidad —incluido el proceso previo de sanciones económicas aplicadas durante la década de los 90— siguió un libreto colonial, de imposición de nuevas condiciones a la luz de intereses externos a través de una completa reingeniería del país en todos los niveles. Naturalmente, no fueron metas fáciles de lograr porque la resistencia civil y militar se desarrolló con rapidez.

Como se ha visto, la Resolución 1483 del Consejo de Seguridad otorgó amplias facultades ejecutivas, legislativas y judiciales a las potencias ocupantes. Con esa cobertura, la APC generó un complejo orden legal interno. Entre el 16 de mayo de 2003 y el 30 de junio de 2004 se promulgaron un centenar de órdenes (en la jerarquía legal, equivalentes a decretos leyes), doce reglas o normas generales (refieren a las instituciones y autoridades, por ejemplo a la APC o el Consejo de Gobierno), diecisiete memorandos de carácter procedimental y una decena de notas públicas, las cuales notifican medidas específicas que cubren todos los aspectos de la vida del país; la mayoría han sido redactadas en inglés y solo traducidas al árabe cuando han entrado en vigencia (Brown, 2004). Las normas promulgadas por la Autoridad Provisional se mantienen en vigor durante la transición y más allá de ella porque crean o redefinen instituciones que permanecerán, del mismo modo que fueron los medios para la *desbazzificación*, la abolición de instituciones del régimen anterior y la creación de otras nuevas.¹⁰

El primer paso para la reforma económica está escrito en el corazón mismo de la Resolución 1483 del Consejo de Seguridad, aprobada el 22 de mayo de 2003. Esta se refiere a la creación del Fondo de Desarrollo para Irak a cargo del Banco Central Iraquí, que sería auditado internamente por contadores aprobados por la Junta Internacional de Asesoramiento y Supervisión del Fondo de Desarrollo. Dicho ente se reuniría con representantes cualificados de la Secretaría de Naciones Unidas, del Fondo Árabe para el Desarrollo Social y Económico, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Esto se observa en la disposición 12 de la Resolución 1483 (ONU, 2003a).

¹⁰ Ver, por ejemplo, las siguientes órdenes de la APC: Orden 1: De-Baathification of Iraqi Society, 16 de mayo 2003; Orden 2: Dissolution of Entities, 23 de mayo de 2003; Orden 4: Management of Property and Assets of The Iraqi Baath Party, 25 de mayo de 2003; Orden 5: Establishment of the Iraqi De-Baathification Council, 25 de mayo de 2003; Orden 22: Creation of A New Iraqi Army, 7 de Agosto de 2003; Orden 28: Establishment of the Iraqi Civil Defense Corps, 3 de septiembre de 2003. Todas las normas promulgadas por la APC pueden ser consultadas en <https://govinfo.library.unt.edu/cpa-Irak/regulations/>

Según la propia resolución establece, el uso de tales fondos será decidido y supervisado por la APC, en consulta con el gobierno provisional iraquí,

[...] para satisfacer las necesidades humanitarias del pueblo iraquí, llevar a cabo las tareas de reconstrucción económica y reparación de la infraestructura del Iraq, continuar con el desarme del Iraq, y hacer frente a los gastos de la administración civil iraquí, así como para otros fines que vayan en beneficio de la población del Iraq (ONU, 2003a, § 38).

Una parte de esos fondos tiene su origen en las sanciones aplicadas a Irak desde 1991, como se establece en la disposición 17 de la Resolución 1483 (ONU, 2003a), lo que equivale a decir que Irak pagó y pagará por largo tiempo la guerra en su contra, la ocupación y los costos de la guerra.

Una parte sustancial del Fondo de Desarrollo para Irak —95%, una vez descontado el 5% destinado al Fondo de Indemnizaciones—, se origina en la totalidad de las ventas por la exportación de petróleo y derivados, así como de las ventas de gas natural, como se establece en la disposición 20 de la Resolución 1483 (ONU, 2003a). Son recursos blindados judicialmente por cuatro años ante posibles reclamos relativos a la deuda soberana, como se señala en las disposiciones 15 y 22 de la Resolución 1483 (ONU, 2003a), y se incrementan con los fondos y bienes del programa Petróleo por Alimentos, que se suman a las actividades controladas por la APC antes de cesar definitivamente su funcionamiento en los siguientes seis meses, como se establece en la disposición 16 (ONU, 2003a).

El Fondo de Desarrollo para Irak es la llave de acceso a los recursos petroleros, introduce las reglas del juego del libre mercado y otorga a la APC el control de contratos, financiamientos y condiciones crediticias. La Regla 2 de la APC, promulgada el 10 de junio de 2003, describe la integración del Fondo, designa las responsabilidades en la administración, el manejo financiero y el bancario; el control, el uso y la disolución de este y lo detalla en gran medi-

da como lo adelanta la Resolución 1483. Inicia con la fórmula de que este se establece en beneficio del pueblo iraquí, si bien las necesidades serán aprobadas por la autoridad ocupante.

Se da un fuerte impulso a las reformas de liberalización económica con la Orden 39, que formula la ley de inversiones extranjeras, y con la cual se decreta la transición de “una economía no transparente centralmente planificada a una economía de mercado caracterizada por el crecimiento económico sustentable a través del establecimiento de un sector privado dinámico[...]” (APC, Orden 39, 19 de septiembre de 2003, § 8). Implica la completa apertura a las inversiones externas y la operación desregulada para la constitución, operación y movimiento de capital de las compañías. Este movimiento fue acompañado por la promulgación de la Ley del Banco Central en marzo de 2004 en la Orden 56 (APC, 1 de marzo de 2004), por la sustitución mediante ley de la anterior Bolsa de Valores (APC, Orden 74, 18 de abril de 2004) y por el diseño de políticas fiscales (con la Orden 37 del 19 de septiembre de 2003) y crediticias a través del Banco Central. Con el mismo sentido de romper restricciones se reemplazaron o modificaron leyes previas (la Ley 21/1997 de sociedades mercantiles —Orden 64 del 29 de febrero de 2004—, la Ley 3/1971 de propiedad intelectual para que se adecue a los estándares internacionales y la de la Organización Mundial de Comercio, según la Orden 83 de la APC del 29 de abril de 2004).

La formulación legislativa abarca el derecho penal, en sustancia y en materia procedimental,¹¹ la administración y procuración de justicia, así como el sistema judicial.¹² El nuevo orden jurídico y legal se corona con las órdenes del segundo año de cara a la transición política y se inicia con la formación de la Comisión Electoral

¹¹ Se refiere a la Orden 7 de la APC: Penal Code, 9 de junio de 2003; Orden 19: Freedom of Assembly, 9 de julio de 2003, refiere a las restricciones a la libertad de reunión y manifestación bajo ocupación; Orden 31: Modifications of Penal Code and Criminal Proceedings Law, 10 de septiembre de 2003.

¹² Se refiere a la Orden 13 de la APC: The Central Criminal Court of Iraq, con revisiones y enmiendas del 22 de abril de 2004; Orden 35: Re-Establishment of The Council of Judges, 13 de septiembre de 2003.

Independiente, establecida en la Orden 92/2004, que conducirá el proceso y está facultada, principalmente, para integrar el padrón de electores, certificar candidaturas, partidos políticos y resultados. La primera sección del documento asegura que la estructura de la Comisión garantiza su independencia y que puede beneficiarse de la experiencia de entidades, como la ONU, de administrar con imparcialidad elecciones “en naciones que emergen de periodos de tiranía, conflicto y luchas violentas” (APC, Orden 92, 31 de mayo de 2004). El siguiente instrumento es la Ley Electoral que establece la conformación de la Asamblea Nacional del gobierno iraquí de transición, mediante “elecciones genuinas y creíbles” (APC, Orden 96, 7 de junio de 2004, sección 1), y que contará con 275 diputados electos mediante voto directo, universal y secreto en las jornadas electorales por realizarse hacia finales de diciembre de 2004 y, a más tardar, el 31 de enero de 2005.

El paquete legislativo contiene la Ley de Partidos y Organizaciones Políticas¹³ y claramente el rasgo más interesante es el sistema de exclusiones que establece la Orden 97 en su Sección 4, no. 3, incs. a y b; y la Orden 91, que estipula que ningún partido puede estar asociado o financiado con fuerzas armadas, milicias o elementos “residuales” (exmiembros de fuerzas o milicia que se han acogido al Plan de Reintegración pero aún están en proceso de desmovilización),¹⁴ con la excepción de miembros de seguridad privada y contratistas. Una elección restringida en toda regla y con padrones rasurados.

La Constitución del Periodo de Transición (Transitional Administrative Law, TAL), aprobada por la APC y el Consejo de Gobierno iraquí, rige hasta la realización de elecciones en 2005; una constitución permanente se redactaría una vez elegido el nuevo gobierno. La legitimidad quedó en cuestión puesto que no solo el texto de transición establecía provisiones para el proceso consti-

¹³ Se refiere a la Orden 97 de la APC: Political Parties and Entities Law, 7 de junio de 2004.

¹⁴ Se refiere a la Orden 91 de la APC: Regulation of Armed Forces and Militias within Iraq, 2 de junio de 2004.

tuyente posterior, sino que ambos textos fueron redactados bajo ocupación (Brown, 2004 y 2005). Con lo narrado, no se ve distancia alguna entre estas prácticas y las formas coloniales de dominio. De eso se trató el cambio de régimen impulsado desde la década de los 90 y afianzado con la ocupación militar, aunque haya mantenido el discurso de las razones humanitarias en favor de la sociedad iraquí.

Hace años George Balandier (1970), hablando de la “importancia de los hechos políticos y de los métodos administrativos”, reflexionaba sobre estas prácticas, sobre las modalidades de imposición de control y de construcción de la explotación a través de las formas administrativas. Y concluyó que “administrar un país colonial supone otros modos de acción, otras empresas; se trata de controlar el país, de ‘tenerlo sujeto’, y el sistema administrativo queda inserto en el corazón mismo de la sociedad colonizada” (p. 18).

Es difícil imaginar todo este proceso bajo la ocupación sin relacionar su contenido y desarrollo con lo que Ugo Mattei y Laura Nader definen en su obra *Saqueo: cuando el estado de derecho es ilegal* (2013), es decir, con el rol del derecho en la instauración de un patrón de prácticas violentas de saqueo realizadas por Estados Unidos y naciones europeas, tanto bajo el colonialismo como bajo la actual globalización del capitalismo corporativo: “(La) transformación del Estado de derecho *ideal* en una ideología *imperial* ha acompañado el paso de una necesidad de justicia social y solidaridad hacia los requerimientos capitalistas de eficiencia y competencia” (Mattei y Nader, 2013, § 6).

La democracia como bandera y como arma debería ser objeto de otro escrito; la trama legal que se construye contribuye a la formación de las condiciones para la acumulación de capital en el espacio y en el tiempo; permite el proceso de “acumulación por desposesión” a través de la guerra para reactivar las relaciones capitalistas y de intercambio en condiciones de asimetría (Harvey, 2003/2007).

Después de todo este recorrido, resaltan dos observaciones. Una es el carácter productivo de la ley. En ausencia de la volun-

tad general, esa profusión de normas alrededor de la ocupación, y sancionadas por la ocupación, produce un orden con su jerarquía: un arriba y un abajo, dominio y subordinación, donde la soberanía de territorios y cuerpos locales pierde sustancia y ascienden el disciplinamiento y la criminalización de la resistencia o cualquier forma de “desorden”. Se intenta que el edificio normativo, en el sentido de comando, se mantenga después de la desaparición nominal de la APC, en el tránsito a gobiernos locales con distintos grados de autonomía mientras las fuerzas militares siguen en territorio iraquí. En ese sentido, el resultado de la ocupación no es un episodio que inicia y termina, sino que es profundamente estructurante, es colonial en su dinámica y en su lógica interna de reproducción.

Por otro lado, con la soberanía se abre una nueva discusión sobre los territorios y las construcciones del derecho internacional. Stuart Elden (2010) observa que existen dos definiciones dominantes de territorio en los estudios; en una, el territorio es visto como un espacio delimitado bajo el control de un grupo, normalmente un Estado; en la otra, es concebido como el resultado de la territorialidad, de la conducta o la estrategia humana. Ambas definiciones no son excluyentes (p. 757). A partir de estas nociones, localiza la construcción legal del concepto *integridad territorial* en las primeras décadas del siglo xx, concretamente en los Acuerdos de Locarno (1925),¹⁵ que refiere concretamente a la inviolabilidad de fronteras entre Alemania y Bélgica y entre Alemania y Francia, noción adoptada veinte años después en la Carta de Naciones Unidas.¹⁶

La idea de integridad territorial en los Acuerdos de Locarno se abre en dos nociones específicas: soberanía territorial y preservación territorial, que se unieron para dar estabilidad en la segunda

¹⁵ Los Acuerdos de Locarno del 16 de octubre de 1925 se firmaron entre Alemania, Bélgica, Francia, Inglaterra e Italia para establecer las garantías a las fronteras trazadas y la inviolabilidad de dichas fronteras.

¹⁶ El artículo 2º de la Carta de las Naciones Unidas, inciso 4, establece como uno de los principios que los miembros de la ONU se abstendrán de hacer uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia de otros Estados.

posguerra —dice Elden (2009)—, pero volvieron a separarse con las intervenciones humanitarias y con lo que el autor llama *soberanía contingente* de los años 90, ideas que desarrolla a profundidad en su libro *Terror and territory. The spatial extent of sovereignty*.

Los poderes ocupantes en Irak insistieron en la necesidad de preservar las fronteras —el mantra de la unidad territorial es citado una y otra vez en los documentos oficiales—, pero no en el ejercicio de la soberanía sobre ese territorio ni en el sentido de independencia de la sociedad local. La soberanía de Irak se vuelve contingente, dice Elden, por las condiciones que genera la intervención, pero además porque en el derecho internacional la soberanía queda condicionada a la observancia de las obligaciones fundamentales del Estado.

La comunidad internacional puede intervenir legítimamente porque asume la responsabilidad de proteger a los civiles (intervenciones humanitarias) y luego lo hace para perseguir la posesión de armas de destrucción masiva (Elden, 2009). Lo interesante del argumento es que vemos cómo registra los cambios en el derecho internacional en sus nociones básicas, desde la integridad territorial hasta la soberanía contingente, que sencillamente es no respetar la soberanía territorial de Irak, de Afganistán y otros países en el futuro, como antes lo fue con Kosovo.

Reflexiones finales

El problema central por dilucidar del presente colonial son las formas que adopta la dominación sobre territorios y sujetos, y entender qué formas de violencia organiza esa dominación a través del tiempo. Para eso se periodizan los últimos treinta años y se analiza la legislación sobre ocupación militar, a la vez que se muestra su carácter colonial con el caso iraquí.

Esos procesos están entremezclados con las formulaciones de la ocupación militar en el derecho internacional que, por cierto, fortalecen una visión cada vez más intervencionista de toda la normativa producida por los poderes ocupantes; una minuciosa y violenta reglamentación de la vida económica, política, social.

En ese sinuoso tránsito de las últimas tres décadas, la producción legal fue dejando de lado lo que apenas quedaba de derecho en el sentido de la justicia, y quedó como simple ley, como orden de los poderosos. En junio de 2020, Estados Unidos e Irak iniciaron un “diálogo estratégico” para pautar un retiro definitivo que continuará bajo el actual gobierno de Joseph R. Biden. Es un paso importante, aunque la soberanía se vuelve nominal o limitada cuando todo el sistema iraquí fue modulado por los ocupantes y sostenido por la presencia interna de las fuerzas militares, por la red de bases militares de la región y otras modalidades de seguridad desplegadas desde dentro y fuera del territorio. Esa es la modalidad global; no distingue fuera y dentro.

Una línea abierta de indagación es cómo y dónde la dominación se manifiesta como fragmentación territorial y soberanías parceladas, cómo y de qué manera la fragmentación es parte constitutiva de la producción del espacio. Cuando se analizan el caso palestino y los resultados de las negociaciones de Oslo, no puede dejarse de considerar el efecto calculado de la fragmentación de la soberanía como forma concreta de dominio que coexiste con el reconocimiento de la autoridad palestina. La estrategia no ha cesado de reproducirse en Gaza, Afganistán, Irak, Libia, Siria y, por cierto, América Latina.

El aspecto que debe considerarse es que esa fragmentación es un dispositivo del poder imperial y, al mismo tiempo, de la lógica del capital. Una comprensión más cabal requiere un análisis específico.

Referencias

- Agamben, G. (2007). *Estado de excepción* (F. Costa e I. Costa, trads.). Adriana Hidalgo Editora. (Obra original publicada en 2003).
- Agamben, G. (2017). *Homo Sacer. El poder soberano y la vida desnuda* (Mercedes Ruvituso, trad.). Adriana Hidalgo Editora. (Obra original publicada en 1995).
- Anghie, A. (2004). *Imperialism, sovereignty and the making of international law*. Cambridge University Press.

- Anghie, A. (2016). Hacia un derecho internacional poscolonial. *Derecho y Crítica Social*, 2(1), 71-99.
- Añón, V. (2021). Colonialidad. En B. Colombi (Coord.), *Diccionario de términos críticos de la literatura y la cultura en América latina* (pp. 103-113). Clacso.
- Añón, V. y Rufer, M. (2018). Lo colonial como silencio, la conquista como tabú: reflexiones en tiempo presente. *Tabula Rasa*, (29), 107-131.
- Balandier, G. (1970). *El concepto de 'situación' colonial*. Ministerio de Educación, Guatemala.
- Benvenisti, E. (2012). *International law of occupation*. Oxford University Press.
- Bernstein, J. M., Ophir, A. y Stoler, A. L. (Eds.) (2018). *Political concepts. A critical lexicon*. Fordham University Press.
- Biel, R. (2007). *El nuevo imperialismo. Crisis y contradicciones en las relaciones Norte-Sur*. Siglo XXI.
- Brown, N. (2004). Irak: The fate of CPA orders after June 30. *Arab Reform Bulletin*. <https://carnegieendowment.org/2004/06/14/arab-reform-bulletin-june-2004-pub-1557#fate>
- Brown, N. (2005). Constitutionalism, authoritarianism, and imperialism in Iraq. *Drake Law Review*, 53(4), 923- 941.
- Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (2007). Prólogo. Teoría crítica y pensamiento heterárquico. En S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre; Universidad Central; Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana; Instituto Pensar.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (1907). Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre (H.IV.R), <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1907-regulations-laws-customs-war-on-land-5tdm39.htm>
- Dabashi, H. (2020). *The emperor is naked. On the inevitable demise of the nation-state*. Zed Books.
- De Oto, A. y Catelli, L. (2018). Sobre colonialismo interno y subjetividad. Notas para un debate. *Tabula Rasa*, (28), 229-255. doi: <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.10>

- Douzinas, C. (2006). Speaking law: on bare theological and cosmopolitan sovereignty. En A. Oxford (Ed), *International law and its others* (pp. 35-56). Cambridge University Press.
- Douzinas, C. (2007). *Human rights and empire. The political philosophy of cosmopolitanism*. Routledge-Cavendish.
- Edelstein, D. M. (2008). *Occupational hazards: success and failure in military occupation*. Cornell University Press.
- Elden, S. (2009). *Terror and territory. The spatial extent of sovereignty*. University of Minnesota Press.
- Elden, S. (2010). Thinking territory historically. *Geopolitics*, 15(4), 757-761. <https://doi.org/10.1080/14650041003717517>
- Fox, G. H. (2008). *Humanitarian occupation*. Cambridge University Press.
- Gandarilla, J. G. (2016). Teoría poscolonial y encare decolonial: hurgando en sus genealogías. En J. G. Gandarilla (Coord). *La crítica en el margen. Hacia una cartografía conceptual para re-discutir la modernidad* (pp. 257-281). Akal.
- Garduño, M. (2017). El final del régimen Sykes Picot en Medio Oriente: hacia un nuevo punto de inflexión. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, (22), 109-128.
- Gregory, D. (2004). *The colonial present*. Blackwell.
- Grosfoguel, R. (2013). Actualidad del pensamiento de Césaire: redefinición del sistema-mundo y producción de utopía desde la diferencia colonial. En A. Césaire (Ed.), *Discurso sobre el colonialismo* (pp. 147-172). Akal.
- Grossi, P. (2003). *Mitología jurídica de la modernidad*. Trotta.
- Harvey, D. (2007). *El nuevo imperialismo* (J. Mari Madariaga, trad.). Akal. (Libro original publicado en 2003).
- Herrera Santana, D. (2018). El espacio pulverizado. La producción fragmentaria del espacio y del sujeto. En D. Herrera Santana, F. González Luna y F. Saracho López (Coords.), *Espacios de dominación. Debates sobre la espacialización de las relaciones de poder* (pp. 39-64). Monosílabo; UNAM.
- Hmoud, M. (2004). The use of force against Irak: occupation and Security Council Resolution 1483. *Cornell International Law Journal* 36(3), 435-453. <http://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol36/iss3/2>

- Howe, S. (2002). *Empire: a very short introduction*. Oxford University Press.
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras*. Tusquets.
- Martín Muñoz, G. (2007). Democracia y ocupación militar en Oriente Medio. *Ayer*, (65), 69-103.
- Mattei, U. y Nader, L. (2013). *Saqueo: cuando el estado de derecho es ilegal*. Palestra.
- Mbembe, A. (2018). *Políticas de la enemistad*. Ned.
- Nkrumah, K. (1966). *Neocolonialismo. La última etapa del imperialismo*. Siglo XXI.
- Orford, A. (2003). *Reading humanitarian intervention. Human rights and the use of force in international law*. Cambridge University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2003a, 22 de mayo). Resolución 1483: aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en su sesión 4761a, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/368/56/PDF/N0336856.pdf?OpenElement>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2003b, 16 de octubre). Resolución 1511: aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4844a, <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions-adopted-security-council-2003>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2004, 8 de junio). Resolución 1546: aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4987a sesión, <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions-adopted-security-council-2004>.
- Osterhammel, J. y Jansen, J. C. (2019). *Colonialismo. Historia, formas, efectos*. Siglo XXI.
- Prashad, V. (2012). *Las naciones oscuras. Una historia del Tercer Mundo*. Península.
- Quijano, A. (1992). Colonialidad y modernidad/racionalidad. *Perú Indígena*, 13(29), 11-20.
- Quijano, A. (2007). Colonialidad del poder y clasificación social. En S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (Comps). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 93-126). Siglo del Hombre; Universidad

- Central; Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana; Instituto Pensar. (Obra original publicada en 2000).
- Said, E. (2004). *Cultura e imperialismo*. Anagrama.
- Smart, C. (1994). La mujer en el discurso jurídico. En E. Larrauri (Comp.), *Mujeres, derecho penal y criminología* (pp. 167-189). Siglo XXI.
- Stirk, P. M. R. (2009). *The politics of military occupation*. Edinburgh University Press.
- Stoler, A. (2016). *Duress. Imperial durabilities in our times*. Duke University Press.
- Verdesio, G. (2018). Colonialidad, colonialismo y estudios coloniales: un enfoque comparativo de inflexión subalternista. *Tabula Rasa*, (29), 85-106.
- Wolfe, P. (1999). *Settler colonialism and the transformation of anthropology*. Cassell.
- Wolfe, P. (2008). Structure and event: settler colonialism. Time and the question of genocide. En D. Moses (Ed.), *Empire, colony, genocide: conquest, occupation, and subaltern resistance in world history* (pp. 102-132). Berghahn Books.
- Young, R. J. C. (2003). *Poscolonialism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Young, R. J. C. (2015). *Empire, colony, postcolony*. Wiley-Blackwell.
- Zwanenburg, M. (2004). Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 1483 and the law of occupation. *RICR*, 86(856), 741-769.

Evolución de la política migratoria y de asilo en México 2011-2021: globalización y derechos humanos

Alicia Gutiérrez González *

Resumen

El artículo analiza la evolución de la política migratoria y de asilo en México del 2011 al 2021. Se comentan la reforma del 10 de junio de 2011 al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, así como las leyes y reglamentos publicados en materia migratoria en el 2011 y el 2012. La reforma puede verse como consecuencia de los procesos de globalización y protección de los derechos humanos en el mundo. Se explica el principio de no devolución consagrado en las leyes mexicanas y se presenta una estadística de las solicitudes de asilo en México del 2019 al 2021. Finalmente, el artículo menciona la importancia de evitar la migración establecida, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 como en los programas existentes en la región.

Palabras clave

Política migratoria, política de asilo, globalización, derechos humanos, principio de no devolución.

Fecha de recepción:
noviembre de 2021

Fecha de aceptación:
noviembre de 2021

* Doctora en Derecho Europeo, Internacional, Ambiental y Económico por la Universidad de Gotinga, Alemania. Profesora-investigadora de la Facultad de Estudios Globales de la Universidad Anáhuac México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Orcid: 0000-0002-9896-9316, alicia.gutierrez@anahuac.mx

Evolution of migration and asylum policy in Mexico 2011-2021: globalization and human rights

Keywords

Migratory policy, asylum policy, globalization, human rights, principle of non-refoulement.

Abstract:

This article analyses the evolution of migration and asylum policy in Mexico from 2011 to 2021. It elaborates on Article 1 of the 1917 Political Constitution of the United Mexican States as amended on June 10, 2011, and the laws and regulations on migratory issues 2011 and 2012. This reform can be seen as a consequence of ongoing worldwide processes of globalization and protection of human rights. It also explains the principle of non-refoulement enshrined in Mexican laws and presents statistics of the asylum applications in Mexico from 2019-2021. Finally, this article mentions the importance of avoiding migration as stated in the National Development Plan 2019-2024, as well as on preventing migration matters according to some existing programs in the region.

Introducción

El presente artículo tiene por objeto dar una visión general de la evolución de la política migratoria y de asilo en México del 2011 al 2021. Explica que, debido a la globalización y a la protección de los derechos humanos en el ámbito internacional, se llevó a cabo la reforma al artículo 1° constitucional el 10 de junio de 2011.

El artículo se divide en dos partes. La primera explica cómo la globalización ha logrado que los Estados se vean obligados a firmar tratados y convenios con el fin de garantizar y reconocer los derechos humanos de las personas en el mundo. También se mencionan, de manera breve, la Ley General de Población de 1974, la Ley de Migración del 2011 y su reglamento del 2012. En la segunda parte se comenta que, al convertirse México en un país de retorno y destino de migrantes, y no solo de origen y de tránsito, ha tenido que cambiar su manera de ver y tratar la migración, por lo que se aborda la Ley sobre Refugiados, Protección Com-

plementaria y Asilo Político del 2011, así como su reglamento de 2012. Se hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, ya que el tema migratorio es uno de los ejes rectores. Se muestra también una estadística de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) del periodo 2019-2021 con el número de solicitantes de asilo en México de países del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), Cuba y Haití, por ser las poblaciones más relevantes para México en el aspecto migratorio. Finalmente, se enumeran algunos programas sociales existentes en la región encaminados a reducir la migración en la región.

Evolución de la política migratoria y de asilo

La globalización y la migración

La globalización ha cambiado la percepción de la migración en las últimas décadas, ya que, si bien es cierto que los flujos migratorios siempre han existido, las causas por las que las personas dejan sus lugares de origen ya no son solo las cuestiones políticas, económicas y sociales, sino también las ambientales, las migraciones forzadas y los desplazamientos. Puede decirse que mientras más globalizado esté el mundo, más movilización habrá, por lo que, sin lugar a dudas, los flujos migratorios, es decir, la libre circulación de personas, forma parte esencial de la globalización.

Es de suponerse que las migraciones van a continuar y aumentar, por lo que se necesitan acciones globales por parte de organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que vayan más allá de las competencias soberanas de cada Estado (Edson, 2017). En otras palabras, se requieren soluciones jurídicas en las que la participación de la humanidad sea la clave y, por ende, no existan ni vacíos de protección ni estado de excepción (Edson, 2017).

Ahora bien, según datos de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) una de cada 30 personas es migrante y “en el 2020 había en el mundo aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales, una cifra equivalente al 3.6% de la po-

blación mundial” (OIM, 2020b, § 3). Así las cosas, de acuerdo con el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, el número de refugiados era de 25.9 millones; en cambio, en el informe del 2000, el número de refugiados era de 14 millones. Esto muestra cómo en 20 años se alcanzó casi el doble del número de refugiados internacionalmente. En lo que respecta al número de desplazados internos, estos pasaron de ser 21 millones según el informe del 2000 a 41.3 millones en el 2020 (OIM, 2020a, p. 11). Otra vez casi se duplica el número de desplazados internos.

Al respecto, Jorge Durand (2017) comenta que “el proceso migratorio comprende tres dimensiones básicas: social, temporal y espacial” (p. 13) y señala que mientras existan la oferta y la demanda de mano de obra, el flujo migratorio continuará. Resulta que esto es cierto, los flujos migratorios van hacia donde existe prosperidad y seguridad, es por ello que los países desarrollados enfrentan cada vez más migraciones masivas de personas provenientes de países donde existen conflictos sociales, desplazados ambientales o, incluso, de migrantes económicos que buscan brindarles a sus hijos un mejor futuro fuera de sus lugares de origen. En suma, la globalización de la migración contribuyó al aceleramiento de la creación de políticas y normatividad en materia migratoria y de asilo en el mundo.

La reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

México se había caracterizado por ser un país de origen y tránsito de migrantes, por lo que hasta antes del 2011 contaba únicamente con la Ley General de Población de 1974, que regulaba en su artículo 1° “los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”.¹

¹ Ley General de Población, 7 de enero de 1974, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_orig_07ene74_ima.pdf

Anteriormente, la Ley General de Población regulaba también parte de la migración y la inmigración, pero no era una ley que se enfocara única y exclusivamente en esos fenómenos. Con el paso del tiempo, esto cambió, ya que la globalización y los tratados, los protocolos y las convenciones internacionales e interamericanas de derechos humanos que México ha firmado a lo largo de los años lo obligan a cumplir con lo estipulado en dichos instrumentos internacionales. Lo anterior trajo como consecuencia que México reformara el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)² para cumplir con sus compromisos internacionales y garantizar la protección de los derechos humanos reconocidos en la carta magna, así como en los tratados internacionales de los que México forma parte. Esta reforma posicionó a México dentro de los países que velan por la protección y respeto de los derechos humanos en el ámbito internacional. Cabe destacar que incluso la denominación del título del capítulo 1 de la CPEUM cambió, ya que el texto original era “De las garantías individuales” y en el reformado se titula “De los derechos humanos y sus garantías”.

La reforma se llevó a cabo el 10 de junio de 2011 y a la letra reza:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma: 28 de mayo del 2021. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

La reforma trajo consigo una figura jurídica denominada *cláusula de interpretación conforme*. Al respecto, César Nava Escudero (2018) menciona:

Esta cláusula representa ante todo una técnica interpretativa para la armonización de las normas nacionales y las internacionales sobre derechos humanos. Quedó consagrada en el párrafo segundo del artículo 1° de nuestra Carta Magna, y su texto guarda estrecha relación con los párrafos primero y tercero de ese mismo artículo. [...]

Hay tres cuestiones trascendentales que se derivan del párrafo segundo del precepto constitucional mencionado. *Primero*, dicho enunciado jurídico no solo impone la armonización de la norma nacional y la norma internacional, sino que la interpretación misma que se haga de las normas relativas a los derechos humanos deberá favorecer “en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, según se establece en la última parte del párrafo segundo del citado artículo. Este es el principio *pro persona*, que representa una “clave de interpretación” dirigida hacia la protección más amplia de los derechos, y que igual se aplica para el caso de que en una norma haya dos o más sentidos posibles o para el caso de una colisión normativa. En ambos supuestos, se estará a la norma que más favorezca a las personas (pp. 113-114).

En este orden de ideas, “las normas sobre derechos humanos contenidas en cualquier tratado internacional de los que México sea parte tienen rango constitucional” (Nava, 2018, p. 116). Así las cosas, todas las personas gozarán de los derechos humanos estipulados, tanto en los tratados internacionales en materia de derechos humanos que México ha firmado como en los que se encuentran consagrados en la CPEUM.

Otros dos artículos constitucionales que también fueron reformados el 10 de junio de 2011 y son relevantes para el presente caso son el artículo 11°, que señala: “Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo”, y el artículo 33° que establece que “son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución”. Al respecto, cabe mencionar que el artículo 30° estipula que la nacionalidad mexicana se obtiene por nacimiento o por naturalización. En México se invoca el *ius solis* o derecho de suelo si se nace en territorio mexicano o en embarcaciones o aeronaves de México, y se invoca el *ius sanguini* o derecho de sangre si los nacidos son de madre o padre mexicanos.

En el caso de la naturalización, los extranjeros pueden obtener de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización. También pueden naturalizarse si la mujer o el hombre extranjeros contraen matrimonio con hombre o mujer mexicanos y tienen o establecen su domicilio dentro del territorio nacional.

La Ley de Migración de 2011 y su reglamento del 2012

La Ley de Migración³ es considerada muy relevante en lo que se refiere a la regulación de la migración. El artículo 1° señala:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

Este artículo muestra con claridad la evolución de la política migratoria en México, ya que en la Ley General de Población de

³ Ley de Migración, 25 de mayo de 2011, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra/LMigra_orig_25may11.pdf

1974 solo se regulan “los fenómenos que afectan a la población con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”. En dicha ley existían varios artículos sobre la migración e inmigración, pero no era una ley destinada a regular la migración *per se*. En cambio, la Ley de Migración de 2011 regula de manera explícita “el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio mexicano y el tránsito y la estancia de los extranjeros en México”.⁴ El primer párrafo del artículo 2° de la Ley de Migración establece que México atenderá el fenómeno migratorio “de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes”. Este párrafo fue reformado el 4 de mayo de 2021, debido a que México ya no es considerado solo como país de origen y tránsito de migrantes, sino que se ha vuelto un país de destino y de retorno de migrantes también. Es por esto que la legislación mexicana vigente incluye este párrafo con el fin de sentar las bases jurídicas para poder implementar *a posteriori* un enfoque integral que considere las causas estructurales y las consecuencias inmediatas y futuras de la movilidad internacional de personas.

Del mismo artículo 2° se desprende un párrafo que establece “la responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países y entre las instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio”. Esta responsabilidad compartida se ve reflejada en la Declaración Conjunta que México firmó con El Salvador, Guatemala y Honduras con el apoyo y acompañamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), alineada con el Pacto Mundial sobre los Refugiados (ACNUR, 2018).

En la Declaración Conjunta se establece que los países involucrados en el tema migratorio deben atender las causas estructurales de la migración más allá de sus fronteras con una perspectiva regional e integral que impulse la cooperación y el cumplimiento

⁴ La Ley de Migración del 25 de mayo del 2011 y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político del 27 de enero del 2011 se publicaron antes de la reforma al artículo 1° constitucional del 10 de junio del 2011.

de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 (ONU, 2015). Así las cosas, el objetivo último es que se atienda todo el ciclo migratorio bajo el principio de responsabilidad compartida, pero diferenciada, con pleno respeto y protección de los derechos humanos sin importar la condición migratoria (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018). En este orden de ideas, se hace indispensable la cooperación entre los países vecindados para mejorar las condiciones en la región y lograr una migración segura y ordenada que garantice la protección de los derechos humanos, la inclusión y la cohesión social.

Es importante mencionar que al artículo 2° de la ley en mención se le adicionaron dos párrafos: (i) el interés superior de la niña, niño o adolescente y la perspectiva de género, y (ii), el párrafo sobre la convencionalidad, en términos de lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 1° de la CPEUM. Esta reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2021, *i. e.* diez años después de la publicación de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político del 2011 en atención a la reforma del artículo 1° constitucional del mismo año y a la evolución que ha tenido la política migratoria en México en los últimos años, que se refleja en la legislación vigente.

Ahora bien, la adición del párrafo sobre el interés superior de la niña, niño o adolescente y la perspectiva de género es relevante, ya que en los últimos años la migración de niños no acompañados y mujeres se ha incrementado. Al respecto, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) prevé que en el 2021 se rebasen las 100 mil solicitudes de asilo a México. El subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas, “indicó que en el 2020 los menores no acompañados varones y las mujeres (niñas, adolescentes y adultas) solicitantes de la condición de refugiado representaron el 48% del total y en el año 2021 al cierre de junio representaron el 51,59%” (Pérez, 2021, párr. 11).

Otro artículo de la Ley de Migración que merece ser mencionado es el artículo 3°, numeral XXVI, de la protección complementaria, que trata sobre la protección que la Secretaría de

Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado, consistente en no devolverlo al territorio de otro país donde su vida se vería amenazada o donde se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Velia Cecilia Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña (2016) comentan que la Ley de Migración:

Se adhiere al lenguaje, al discurso transnacional y a los acuerdos y tratados refrendados por la comunidad internacional. Sus virtudes van desde la minuciosidad y especificidad de la regulación de los procesos de internación y tránsito, hasta el reconocimiento de la particular situación de los grupos vulnerables, y desde el mandato acerca de la igualdad de trato y los derechos sociales, hasta el acceso a servicios para los migrantes sin importar su condición migratoria. Es una ley que refrenda el derecho al debido proceso y a la justicia para los migrantes, descriminaliza la inmigración irregular, fija las atribuciones de cada una de las autoridades migratorias más allá de la profesionalización y certificación de su personal, y tipifica los delitos migratorios (p. 117).

Tal y como lo comentan las autoras, esta Ley de Migración coloca a México en la esfera internacional como un país comprometido con la protección de los derechos humanos de las personas y, para el presente caso, de los migrantes y refugiados. Por su parte, el Reglamento de la Ley de Migración (2012)⁵ tiene por objeto:

Regular [...] lo relativo a la formulación y dirección de la política migratoria del Estado mexicano; los procesos de certificación y profesionalización de los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración; el movimiento internacional de personas;

⁵ Reglamento de la Ley de Migración, 28 de septiembre de 2012. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf

los criterios y requisitos para la expedición de visas; la situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional; la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional; el procedimiento administrativo migratorio en las materias de regulación, control y verificación migratoria y el retorno asistido de personas extranjeras.

Entre los valores y principios estipulados en la Ley de Migración de 2011 y en su reglamento de 2012 permea la protección de los derechos humanos. También se estipula la regulación del tema migratorio, la expedición de visas, la protección de los migrantes que transitan por territorio mexicano y la regulación del ingreso y salida de mexicanos y extranjeros. Por desgracia, esto no sucede en la práctica por falta de infraestructura, personal capacitado y recursos económicos.

Por otra parte, en los artículos 124° y 125° del Reglamento de la Ley de Migración, se señala un sistema de puntos para que las personas extranjeras puedan adquirir la residencia permanente, pero los criterios se enfocan a “personas extranjeras o inversionistas con alta competencia en áreas como la ciencia, la tecnología, el deporte, las humanidades y las artes o aquellos que fortalezcan y fomenten el desarrollo y competitividad en el territorio nacional”. Esta selección “privilegia a los altos niveles educativos, experiencia y calificación en áreas de ciencia y tecnología” (Bobes y Pardo, 2016, p. 55) y deja ver el interés de contar con migrantes que inviertan en México y se integren en corto plazo a la vida productiva del país y no necesariamente con la protección de personas que huyen de sus países en busca de una mejor forma de vida.

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2011 y su reglamento del 2012

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2011)⁶ completa el vacío de la Ley General de Población

⁶ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 27 de enero de 2011. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/>

(1974) y de la Ley de Migración (2011). El artículo 3° de la ley sobre refugiados tiene por objeto:

Regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilados y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos.

Este artículo fue reformado el 30 de octubre del 2014 para hacer frente a los constantes flujos migratorios. En el artículo 5° de la ley sobre refugiados se enumeran los principios y criterios en los que se funda la ley en mención y dentro de los principios más importantes se encuentran establecidos los siguientes:

- (i) El principio de no devolución.
- (ii) El principio de no discriminación.
- (iii) El principio de interés superior del niño.
- (iv) El principio de unificación familiar, entre otros.

Estos principios se alinean al contexto internacional y a los tratados internacionales de los que México es parte. Uno de los principios medulares en el ámbito internacional es el principio de no devolución que tiene su fundamento en el artículo 33° de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951),⁷ que establece claramente la prohibición de expulsión y de devolución (*refoulement*, en francés) y a la letra reza:

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de

uploads/attachment/file/211049/08_Ley_sobre_Refugiados__Protecci_n_Complementaria_y_Asilo_Pol_tico.pdf

⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 17 de diciembre de 1951. *Dia-rio Oficial de la Federación*. Disponible en <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=47160e532&skip=0&query=Convenci%C3%B3n+sobre+el+Estatuto+de+los+Refugiados>

territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia o determinado grupo social o de sus opiniones políticas.

Esta Convención se llevó a cabo para dar protección a los refugiados después de la Segunda Guerra Mundial, por lo que no incluye como refugiados ni a los desplazados por conflictos sociales ni a los desplazados por cuestiones ambientales. México se adhirió a dicha convención el 7 de junio del año 2000 y, por tanto, se obliga a respetarla y a cumplirla bajo el principio de derecho internacional *pacta sunt servanda*.

Puede decirse que el principio de no devolución no ha sido respetado por la comunidad internacional a lo largo de los años, ya que miles de migrantes que han llegado a Europa y a los Estados Unidos son deportados de manera inmediata, sin que medie procedimiento alguno y sin importar que su vida o libertad corran peligro en sus países de origen o en los países que han denominado como *terceros países seguros*. Por desgracia, se aprecia un interés global por endurecer, cerrar y securitizar las fronteras argumentado seguridad nacional y emergencia sanitaria.

Ahora bien, el artículo 13° de la ley sobre refugiados establece lo siguiente:

La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos: I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación

masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Este artículo incorpora en su legislación la definición de *refugiado* prevista en la Declaración de Cartagena sobre refugiados⁸ de 1984 “para considerar también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Con esta adopción al cuerpo legislativo, México no solo considera refugiados a los previstos por la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, sino que adopta la protección complementaria para las personas que así lo necesiten, ya que el derecho de los refugiados consiste en proteger a todos aquellos cuyos derechos fundamentales son vulnerados en sus países de origen (Edson, 2017, pp. 73-74) y, por tanto, migran en busca de protección internacional.

Ahora bien, el Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria,⁹ en su artículo 48°, también establece la posibilidad de lo siguiente:

⁸ Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 22 de noviembre de 1984. Disponible en <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

⁹ Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, 21 de febrero de 2012. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf

Otorgar protección complementaria al extranjero que, no encontrándose dentro de los supuestos del artículo 13 de la Ley, requiera protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, conforme a lo previsto en el artículo 28 de la Ley. El otorgamiento de la protección complementaria sólo podrá ser considerado una vez que se haya determinado el no reconocimiento de la condición de refugiado.

Cabe destacar también que los derechos y obligaciones de los refugiados se encuentran enumerados en el artículo 44° de la misma ley de refugiados. Esta señala que si existe miedo por parte de los extranjeros de regresar a su país de origen, entonces se solicitará la protección por parte del Estado mexicano, que se compromete a otorgarles a los refugiados el servicio de salud, educación, reunificación familiar, apoyo por parte de las instituciones públicas, así como a expedirles un documento que les acredite su legal estancia en el país. Es importante que esta situación se encuentre contemplada en la ley de refugiados, pero aún más que se implemente de manera adecuada.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un documento que se presenta cada sexenio en cumplimiento del artículo 26° de la CPEUM. Se elabora conforme a la Ley de Planeación y su finalidad es establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades del gobierno mexicano que sentarán las bases para los programas sociales, especiales, institucionales y regionales, respectivamente. El PND 2019-2024 (2019) sitúa a la migración como uno de los principios rectores y señala tres estrategias de acción:

- (i) Los programas sociales sectoriales para contener el flujo migratorio.

- (ii) Los acuerdos entre los Estados Unidos y México, así como con los países del Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y el Salvador).
- (iii) Las medidas para garantizar el tránsito o la integración de migrantes a México.

En el subapartado “Migración: soluciones de raíz” del primer rubro sobre política y gobierno, el PND señala lo siguiente:

El gobierno federal defenderá a los mexicanos en Estados Unidos con respeto a la soberanía del país vecino y con todos los instrumentos legales a su alcance; el principal de ellos es la red de consulados, que deberán operar como defensorías de los migrantes, en el marco de las convenciones internacionales y las propias leyes estadounidenses, a fin de prevenir o remediar las violaciones a los derechos de los mexicanos en la nación vecina.

[...] atacará las causas profundas de la emigración mediante la creación de empleos dignos, el desarrollo regional, la edificación de un estado de bienestar y el impulso a los procesos de construcción de la paz. El propósito de esta política es que ningún ciudadano mexicano se vea obligado a abandonar su lugar de residencia por pobreza, marginación, falta de perspectivas de realización personal o inseguridad.

Se espera que los programas sociales sectoriales tengan una incidencia concreta en la mejoría de las condiciones de vida en las principales zonas expulsoras de mano de obra y que los proyectos regionales de desarrollo actúen como “cortinas” para captar el flujo migratorio en su tránsito hacia el norte: el Tren Maya, el Corredor Transístmico y la Zona Libre de la Frontera Norte generarán empleos y condiciones de vida digna para atraer y anclar a quienes huyen de la pobreza.

[...] buscará involucrar a Estados Unidos y a los países hermanos de Centroamérica que son origen de flujos migratorios crecientes. Al contrario de lo que se ha afirmado durante décadas, la emigración no es un asunto irresoluble, sino una consecuencia de políticas de saqueo, empobrecimiento de las poblaciones

y acentuación de las desigualdades, y sus efectos pueden contrarrestarse con desarrollo y con bienestar. Mediante la negociación y el diálogo franco se buscará involucrar a los gobiernos de Estados Unidos y a los del llamado Triángulo del Norte centroamericano Guatemala, Honduras y El Salvador en la construcción de mecanismos de reactivación económica, bienestar y desarrollo capaces de desactivar el fenómeno migratorio.

El propósito final de esta política es lograr que todas las personas puedan trabajar, estudiar y tener salud y perspectivas en los lugares en los que nacieron, que no se vean forzadas a abandonarlos por hambre o violencia y que únicamente emigren quienes deseen hacerlo por voluntad y no por necesidad.

[...] Si bien es cierto que el ingreso de extranjeros requiere un proceso de registro por razones de seguridad empezando por la de los propios interesados, estadística e instrumentación de mecanismos de acogida, México ha retomado su tradición de país hospitalario, tierra de asilo e integrador de migraciones.

El Ejecutivo Federal aplicará las medidas necesarias para garantizar que los extranjeros puedan transitar con seguridad por el territorio nacional o afincarse en él. Es preciso adelantarse a posibles situaciones de una crisis humanitaria debida al arribo al país de flujos masivos procedentes de otras naciones, pero, sobre todo, es necesario sensibilizar a la población nacional con una campaña de erradicación del racismo, la xenofobia y la paranoia que, por desgracia, han anidado en algunos sectores de la sociedad (PND, 2019).

Es muy revelador e importante que dentro del PND 2019-2024 se tenga como uno de los ejes prioritarios la migración. Como antecedente, pueden mencionarse las caravanas de migrantes provenientes del Triángulo del Norte, de Cuba y de Haití que cruzaron por México durante el 2018 y el 2019. Al respecto existe el Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México que “involucra a 20 agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas que operan en América Latina y el Caribe e incluye 15 programas temáticos y 114 proyectos listos

para arrancar” (ONU, 2021) y los programas sociales en la región como Sembrando Vidas o Jóvenes Construyendo el Futuro, que buscan mejorar las condiciones de las personas en la región.

Ahora bien, es lamentable que los Estados tiendan a endurecer sus leyes y políticas migratorias y de asilo en lugar de implementar medidas para incluir a los migrantes en la vida económica de los países. Así las cosas, el control y el cierre de fronteras para impedir la entrada de solicitantes de asilo se ha vuelto tendencia (Edson, 2017). Un ejemplo claro fue la política durante la presidencia de Donald Trump en los Estados Unidos, ya que mostró una innegable forma de securitización (Haas, Castles y Miller, 2020, p. 169) de la migración, en la que los migrantes eran considerados como una amenaza para la seguridad nacional. Otro ejemplo fue el cierre de la frontera México-Estados Unidos cuando inició la pandemia de covid-19 (enfermedad causada por el SARS-CoV-2) en marzo del 2020.

En aquel tiempo, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos (CDC, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos invocaron el título 42 por emergencia sanitaria y emitieron una orden que establecía la prohibición de la entrada al país de personas sin autorización, inclusive de solicitantes de asilo (Gutiérrez, 2021). Desde entonces, se ha ejecutado una política de expulsión sumaria de personas detenidas tras cruzar la frontera sur de los Estados Unidos de manera irregular.

Esta política contraviene tanto lo dispuesto por los tratados internacionales de derechos humanos como por el marco legal vigente en los Estados Unidos, ya que los indocumentados son expulsados de forma expedita al país por el que ingresaron, ya sea Canadá o México, sin que exista un procedimiento legal de deportación (Gutiérrez, 2021). La llegada a la presidencia de Joe Biden el 20 de enero de 2021 dio tranquilidad momentánea a los solicitantes de asilo y, aunque la retórica ha cambiado, el título 42 se sigue aplicando (Gutiérrez, 2021). Por otra parte, el 1 de junio del 2021, el secretario del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés),

Alejandro Mayorkas, decidió finalizar el programa *Quédate en México* (DHS, 2021), en cumplimiento del mandato del presidente Joe Biden vía Orden Ejecutiva 14010; comentó que los Estados Unidos se enfocarán en la seguridad nacional fronteriza y pública.

En septiembre 2021, sin embargo, tras la llegada a los Estados Unidos de miles de personas de Haití, Alejandro Mayorkas dijo que algunos “migrantes haitianos podrían sumarse a los 12 mil 400 que ya fueron liberados en territorio estadounidense, donde unos 5 mil siguen detenidos tras haber cruzado la frontera con México, pidiendo asilo; unas 2 mil personas han sido deportadas en avión a Haití, 8 mil regresaron voluntariamente a México y 5 mil fueron trasladadas a centros de acogida” (*La Jornada*, 2021).

Al respecto, cabe hacer mención de que, si bien es cierto que el programa *Quédate en México* concluyó en junio del 2021, no menos cierto es que si esas 8 mil personas provenientes de Haití se quedan en México de manera voluntaria, se vuelve al esquema del programa extinto *Quédate en México*. En realidad, esas personas no se quedan voluntariamente, sino que se quedan para no ser deportadas a su país de origen vía expedita por los Estados Unidos, y tratarán, en un futuro inmediato, de cruzar la frontera, ya sea de manera legal o ilegal.

Solicitudes de asilo por país en México del 2019 al 2021

A continuación, se muestra una estadística de las solicitudes de asilo por país en México del 2019 al 2021, de personas de Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras. Estos fueron los grupos más representativos en México a lo largo de estos tres años.

Tabla 1. Solicitudes de asilo por país del 2019 al 2021 (personas)

País	2019	2020	2021
Honduras	30 107	15 454	29 699
Haití	5539	5957	18 883
El Salvador	9043	4042	4813
Guatemala	3783	3003	3308
Cuba	8686	5749	7375

Fuente: elaborada por la autora con datos de la Comar (2021).

Esta estadística muestra con claridad cómo las personas de los países del Triángulo del Norte, de Cuba y Haití son las que, en su mayoría, han dejado su país de origen, ya sea por razones políticas, económicas, sociales o ambientales. En el caso de Haití, esto se triplicó del 2019 al 2021. Honduras tuvo un descenso importante en el 2020, tal vez por la pandemia por covid-19, pero en 2021 volvió a duplicar su población migrante. Cuba se ha mantenido casi estable y las solicitudes de El Salvador y de Guatemala se redujeron casi al 50 por ciento, quizás por las visas que se han expedido o por la pandemia.

México se encuentra como país amortiguador (*buffer state*), pero no cuenta con los recursos para brindar asilo a un gran número de personas (Scott, 2019, p. 151), por lo que los flujos migratorios son un tremendo desafío.

Reflexiones finales

La política migratoria y de asilo en México evolucionó gracias a la globalización y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Tras la reforma al artículo 1° de la CPEUM, a la Ley de Migración y a la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, México se encuentra en teoría y en el discurso alineado a sus compromisos internacionales, pero en la práctica la realidad es otra. La falta de recursos, de personal capacitado y de infraestructura hace que a los solicitantes de asilo no se les pueda garantizar la protección de sus derechos humanos.

En la era de Donald Trump, el tema migratorio en Estados Unidos fue abordado como un asunto de seguridad nacional y la pandemia de covid-19 contribuyó para que el mandatario invocara el título 42 y deportara de manera inmediata a todas las personas que cruzaran la frontera de los Estados Unidos, so pretexto de emergencia sanitaria. Con la llegada a la presidencia de Joe Biden la retórica cambió. Sin embargo, el título 42 aún se aplica. Ahora bien, de los haitianos que ingresaron en septiembre de 2021 a los Estados Unidos, 2 mil fueron deportados a su país de origen y 8 mil decidieron de manera voluntaria solicitar asilo en México, según declaró Alejandro Mayorkas.

Esto indica que el extinto programa Quédate en México subsiste con esos 8 mil haitianos que se quedan en México. Estados Unidos cuenta con los recursos y con la infraestructura necesaria para proteger a los migrantes. Sin embargo, sigue deportando solicitantes de asilo y endureciendo su frontera. Un logro para México es haber incluido a la migración como una de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; el otro es la cooperación con los países de la región para evitar la migración forzada. Sin paz y sin seguridad las personas seguirán emigrando.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2018, 17 de diciembre). *Pacto Mundial sobre los Refugiados*. <https://www.refworld.org/es/docid/5c781b294.html>
- Bobes, V. C. y Pardo, A. M. (2016). *Política Migratoria en México: legislación, imaginarios y actores*. Flacso.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar). (2021, agosto). La Comar en números. <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-282155?idiom=es>
- Durand, J. (2017). *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*. El Colegio de México.
- Edson, L. W. (2017). *Introducción a los estudios migratorios: migraciones y derechos humanos en la era de la globalización*. Editorial Javeriana.
- Gutiérrez, A. (2021, 22 de junio). Finaliza programa Quédate en México. *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/finaliza-programa-quedate-en-mexico-6872525.html>
- Haas H., Castles S. y Miller, M. (2020). *The age of migration: international population movements in the modern world*. Guilford Publications.
- La Jornada*. (2021, 27 de septiembre). Haitianos liberados serán más de 12 mil 400: Mayorkas. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/09/27/mundo/haitianos-liberados-seran-mas-de-12-mil-400-mayorkas/>

- Nava, C. (2018). La cláusula de interpretación conforme en el caso del derecho a un ambiente sano en México. En *Estudios ambientales* (pp. 113-114). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015, 25 de septiembre). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021, 20 de septiembre). *Entrega Cepal Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica y México*. <https://www.ONU.org.mx/entrega-cepal-plan-de-desarrollo-integral-para-centroamerica-y-mexico/>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020a). *Informe sobre las migraciones en el mundo*. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020b). *Sobre la migración*. <https://www.iom.int/es/sobre-la-migración>
- Pérez, M. (2021, 14 de julio). Comar prevé que se rebase las 100,000 solicitudes de asilo a México durante el 2021. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Comar-preve-que-se-rebasen-las-100000-solicitudes-de-asilo-a-Mexico-durante-2021-20210714-0107.html>
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND). 12 de julio de 2019. *Diario Oficial de la Federación*.
- Scott, F. D. (2019). *Refuge beyond reach. How rich democracies repels asylum seekers*. Oxford University Press.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2018, diciembre 10). *Intervención del secretario de Relaciones Exteriores de México, Marcelo Ebrard*. Conferencia Intergubernamental para la adopción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Sesión plenaria. <https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/mexico.pdf>

U. S. Department of Homeland Security (DHS) (2021, 11 de febrero). Departamento de Seguridad Nacional (DHS) anuncia proceso para atender a individuos en México con casos pendientes bajo MPP. <https://www.dhs.gov/news/2021/02/11/departamento-de-seguridad-nacional-dhs-anuncia-proceso-para-atender-individuos-en-m#>

Ordenamientos legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

Ley de Migración.

Ley General de Población.

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Reglamento de la Ley de Migración.

Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Crisis de 2008 y política monetaria: factores clave en la activación económica de la zona de África Central

Luis Antonio Andrade Rosas *

Césaire Chiatchoua **

Resumen

La crisis del 2008 fue un factor de activación económica en la región del Centro de África. En este trabajo, con base en información disponible sobre tasas de interés y nivel de desempleo en los seis países de la región de África Central durante el periodo 1991-2018, se realiza un análisis econométrico. Este análisis sustenta la relación entre la política monetaria, a través de la tasa de interés, con el nivel de desempleo. Los resultados muestran que, antes de la crisis, la política monetaria fomentaba el empleo por medio de la economía local; después de la crisis, la política monetaria se basó más en la inversión extranjera para fomentar el empleo. De esta forma, se concluye que la política monetaria fue factor clave en el hecho de que las economías desarrolladas consideraran a la región de África Central atractiva y, por tanto, un aliciente para el empleo de la región.

Palabras clave

Política monetaria, crecimiento económico, crisis, África Central.

* Doctor en Economía por el Colegio de México. Profesor-investigador de tiempo completo en la Dirección de Investigación de la Universidad La Salle México. Orcid: 0000-0002-9442-4765, luis.andrade@lasalle.mx

** Doctor en Economía por la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. Profesor-investigador de tiempo completo en la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional. Orcid: 0000-0001-8915-7562, cesaire.chiatchoua@lasallistas.org.mx

Fecha de recepción:
mayo de 2021

Fecha de aceptación:
noviembre de 2021

2008 crisis and monetary policy: key factors in the economic activation of the Central African Area

Keywords

Monetary policy, economic growth, crisis, Central Africa.

Abstract:

The 2008 crisis was a factor of economic activation in the Central African region. Based on available information on interest rates and unemployment levels for the six countries of the Central African region, this paper performs an econometric analysis for the years 1991-2018. This analysis supports the relationship between monetary policy, through the interest rate, with the unemployment level. The results show that, before the crisis, unemployment increased due to a monetary policy through the local economy. After this crisis, monetary policy relied more on foreign investment to promote employment. We state that monetary policy was the key factor in the fact that developed economies considered the Central African region attractive and, therefore, an incentive factor in employment in that region.

Introducción

La crisis económica en 2008 fue crucial para las economías de todo el mundo, si bien empezó en Estados Unidos, motor de la economía mundial, repercutió en muchas regiones. A pesar de las pérdidas económicas de esta crisis, hubo algunos beneficiados, ya sea de forma directa o indirecta. De manera específica, los mercados de valores se vieron gravemente afectados por la crisis, puesto que registraron grandes pérdidas desde la segunda mitad del 2008.

A partir de esto, los mercados africanos experimentaron pérdidas mucho mayores que las economías desarrolladas. Por ejemplo, desde finales de julio de 2008 (antes de la crisis) hasta el 17 de abril de 2009, el índice All Share en la bolsa de valores de Nigeria perdió 62.2 por ciento de su valor; el índice CASE 30

de El Cairo perdió un 46.2 por ciento y el índice All Share de Johannesburgo perdió un 24.4 por ciento de su valor durante el mismo periodo. En contraste con el mercado europeo, por ejemplo, el Dow Jones Industrial perdió 28.5 por ciento y el índice CAC 40 de París perdió 29.6 por ciento durante el mismo periodo (Research Department, 2009).

El sector bancario, si bien se había librado de los efectos de una primera ronda de la crisis financiera, recibió el efecto de una segunda ronda a través de un aumento en los préstamos morosos que resultaron en pérdidas. Por ejemplo, entre 2007 y 2008, el índice de pérdida crediticia aumentó de 0.8 por ciento a 1.55 por ciento para Standard Bank, el banco más grande de África en términos de valor de activos. Nedbank, el cuarto mayor prestamista de Sudáfrica, pronosticó una disminución del 10 por ciento de sus ganancias en 2009, lo que agravó una disminución del 2.8 por ciento en 2008 (Research Department, 2009).

En materia fiscal, el desempleo aumentó debido a la disminución de la producción y la reducción de inversiones por la escasez de oportunidades de crédito. De acuerdo con el Research Department (2009) del African Development Bank, la tasa de desempleo en el África Subsahariana aumentó al 8.5 por ciento en 2009. De acuerdo con la fuente, la proporción de empleos vulnerables creció de 77.4 por ciento en 2007 a 82.6 por ciento en 2009, lo que implica 28 millones de empleos vulnerables adicionales en África. Por tanto, la crisis económica global causó un bajo crecimiento en las economías de África, en especial compuesto por los flujos comerciales, flujos de capital, recursos naturales y exportaciones agrícolas. Incluso la tasa de crecimiento del 2.8 por ciento proyectada para 2009 parece haber sido optimista, situación que se reflejó en la primera caída desde 1994 del producto interno bruto (PIB) per cápita para esta región del continente. La zona de África Central correspondiente a la Comisión Económica y Monetaria de África Central (CEMAC)¹ no

¹ Los países miembros de la zona CEMAC son Camerún, República del Congo, Gabón, República Centroafricana, Chad y Guinea Ecuatorial. Estos países aplican una política monetaria y cambiaria común en el marco de la Unión Monetaria del África

fue la excepción, ya que la crisis económica que causó un déficit de tesorería en sus bancos fue factor en la caída de los ingresos de petróleo, principal sector económico con una participación de entre 25 y 85 por ciento en el PIB, lo que llevó a la región a caer en una profunda crisis. Para enfrentar esta coyuntura, los países de la CEMAC solicitaron préstamos y retiros importantes de los bancos y financiaron con ello sus diferentes proyectos (BBC News Afrique, 2017). Los esfuerzos de los bancos centrales para reducir el costo del crédito y recargar la liquidez del sector bancario fueron bien vistos. Sin embargo, los efectos en el sector bancario amplificaron el impacto de la crisis en el sector corporativo y en la industria con la contracción de la oferta de crédito. Además, el alcance fue muy limitado, ya que los bancos centrales también tenían que lidiar con las persistentes presiones inflacionarias, un aumento de la escasez de alimentos y bienes importados.

Para redoblar esfuerzos, la CEMAC realizó políticas internas para salir adelante de esta crisis. Por ejemplo, en el 2009 el crecimiento fue impulsado por el consumo e inversión privada, pero el bajo nivel de inversión pública en infraestructura socavó el crecimiento a largo plazo. A lo anterior hay que sumar las variaciones en los precios del petróleo, lo que provocó que las finanzas públicas fueran inestables y los países experimentaran dificultades para comprometerse con la inversión pública a largo plazo, en especial en infraestructura (African Union Commission / OECD, 2018).

En este sentido, la crisis revirtió el progreso reciente del continente en la atracción de entradas de capital público y privado. Si bien los flujos financieros privados se mantuvieron firmes en 2008, el continente vio una disminución sustancial en 2009 debido a la recesión económica en las economías desarrolladas y emergentes, y al deterioro de la percepción del riesgo de los mercados africanos, por lo que era recomendable persistir en la atrac-

ca Central (UMAC) y, por último, como miembros de la zona del franco, mantienen un acuerdo de cooperación monetaria con Francia desde 1972, que se completa con el convenio sobre la cuenta de operaciones de 1973.

ción de capital extranjero hacia la región a través de una estrategia en política monetaria.

Con base en lo anterior, el instrumento principal de esta política monetaria es la tasa de interés. Es recomendable, no obstante, ser cuidadosos al fijar la tasa de interés porque esta podría causar inflación, como sustenta Bobbo (2018) a partir de un estudio de políticas para atraer inversión extranjera directa (IED) que consideró 34 países de África Subsahariana durante el periodo 1996-2014; el estudio concluyó que las políticas monetarias influyeron en la volatilidad de la inflación y afectaron negativamente la atracción de la IED, pero que una mejora en la capacidad de gobierno disminuye el impacto negativo de la volatilidad de la inflación sobre la IED. Es decir, habría que considerar una mezcla entre política monetaria y fiscal.

En este artículo, a partir de una muestra de tasas de interés diferenciadas por préstamos y retornos, y de la tasa de desempleo entre 1991 y 2018 en los seis países que conforman la región de África Central, se hace un análisis econométrico para medir la política monetaria en la generación de empleo. El análisis muestra que, durante todo el periodo, las tasas de interés afectaron de manera negativa la inversión local respecto de la extranjera, lo que provocó que el desempleo aumentara. Pero, al considerar la crisis del 2008, se muestra que antes de la crisis el desempleo aumentaba como consecuencia del incremento en la tasa de interés, pero después de la crisis el desempleo disminuyó. Lo anterior implica que la crisis hizo que las economías de primer mundo consideraran atractiva esta región de África Central y con ello invirtieran y aumentaran el nivel de empleo.

El trabajo se divide en siete secciones. Después de la introducción, en la segunda sección hablamos del marco teórico. Posteriormente, analizamos la metodología econométrica y el marco de referencia. En la quinta sección se analizan la información y los resultados, y en la siguiente se hace la discusión pertinente. Finalmente, se hace una breve conclusión.

Marco teórico

La tasa de interés diferenciada es crucial para cualquier economía ya que fomenta una intermediación. Esta intermediación tiene que funcionar de forma eficiente, debido a que elevadas tasas diferenciadas desalientan a un posible ahorrador y son una barrera para un inversionista potencial. Por tanto, el costo de intermediación entre un ahorrador y un inversor tendrá una fuerte implicación para la movilización efectiva de fondos. La ineficiencia del intermediario financiero causa un alto costo de intermediación y aumenta la pérdida de fondos productivos en el proceso de intermediación, lo que conduce a una reducción en los préstamos, la inversión y el crecimiento económico. De esta forma, es necesaria una intermediación eficiente que permita un mayor retorno esperado a los ahorradores y les brinde más oportunidades con fondos invertibles baratos (Quaden, 2004).

Lo anterior hace que el diferencial entre las tasas de interés de préstamos y depósitos sea una variable clave en el sistema financiero. Cuando es demasiado grande, generalmente se considera un impedimento para la expansión y el desarrollo de la intermediación financiera, ya que desalienta a los ahorradores potenciales con bajos rendimientos de los depósitos y limita el financiamiento para prestatarios potenciales; de esta forma, se reducen las oportunidades de inversión factibles y, por tanto, el potencial de crecimiento de la economía (Barajas et al., 1999). Se ha demostrado que los sistemas financieros en los países en desarrollo exhiben diferenciales de intermediación significativamente mayores y persistentes en promedio que los de los países desarrollados (Hanson y De Rezende, 1986).

Por su parte, Crowley (2007) y Barajas et al. (1998), definen el diferencial de la tasa de interés como la diferencia entre la tasa de interés promedio ponderada y la tasa de depósito promedio ponderada, también denominados técnicamente *spreads*. Los *spreads* más amplios son siempre una representación de un sistema financiero subdesarrollado caracterizado por la ineficiencia, la falta de competencia y una mayor concentración del sector bancario

(Demirgüç-Kunt y Huizinga, 1999; Mlachila y Chirwa, 2002; Mugume et al., 2009).

En general, se considera que los sistemas bancarios en los países en desarrollo exhiben diferenciales de intermediación significativos y persistentemente grandes en promedio comparados con los de los países desarrollados. Sin embargo, la diferencia surge en los factores causales, como se muestra en Uganda, donde los diferenciales persistentemente altos han sido en especial preocupantes para la fraternidad empresarial y para los responsables políticos (Nannyonjo, 2002; Cihak y Podpiera, 2005; Tumusiime-Mutebile, 2005; Beck y Hesse, 2006; Ministry of Finance Planning and Economic Development, 2009; Makanga, 2009). Además, en países en desarrollo, es lógico que las tasas de interés para los retornos puedan subir a expensas de ofrecer tasas más bajas para los depósitos, lo que fomenta de alguna forma la economía local (Mugendawala, 2007).

Para el caso del sistema financiero en la región de África Central, tal sistema está dominado por los bancos que en su mayoría son de propiedad extranjera (Samer y Vacher, 2007). Camerún y Gabón, las dos potencias económicas más grandes de la subregión, representan aproximadamente tres cuartos de los activos y préstamos totales. A fines de 2005, había 33 bancos que captaban depósitos en operación en la CEMAC, 31 de los cuales son de propiedad privada y 23 de entidades externas a la CEMAC. La propiedad gubernamental de los bancos en CEMAC es limitada y ha estado disminuyendo desde la reestructuración del sector a mediados de los años 90. A finales de 2005, la participación promedio del gobierno en el capital bancario era de alrededor del 20 por ciento, mientras que la participación del gobierno central en los depósitos era de alrededor del 9 por ciento.

A diferencia de la situación que prevalece en otros países del África Subsahariana, los bancos en la región de África Central limitaron considerablemente sus préstamos directos a los gobiernos y su participación en el sector laboral, como lo sustentan Beck et al. (2005), cuando argumentan que los bancos comerciales empleaban relativamente pocos empleados (5700) en un número limitado de sucursales (190 frente a 120 en 2000).

Respecto al número existente de las sucursales, Samer y Vacher (2007) comentan que la densidad de sucursales es limitada. Sostienen que solo alcanzar la densidad de Ghana o de Nigeria requeriría triplicar el número de sucursales en la región central. Las anteriores podrían ser algunas razones para una diferencia en la intermediación financiera. Así, mientras algunos países tienen un margen significativo para una mayor intermediación, otros países parecen exagerar: Chad y República Centroafricana tienen índices de préstamo a depósito superiores al 100 por ciento, lo que refleja una base de depósitos más estrecha y una situación de liquidez más ajustada en relación con Camerún y Congo. En Camerún, debido a episodios de reestructuración bancaria anteriores, los bancos poseen una gran parte de los títulos públicos, lo que tiende a limitar su capacidad y disposición para otorgar préstamos.

En los últimos años, se ha avanzado mucho en el estudio de la economía laboral y monetaria con el uso de teorías que incorporen explícitamente fricciones, incluidas las fricciones de búsqueda y comparación, precios no competitivos, anonimato o monitoreo imperfecto, etc. Los modelos con fricciones son naturales para comprender los mercados laborales dinámicos y, por tanto, el desempleo, así como los mercados de bienes y el papel del dinero.

Sin embargo, los documentos existentes analizan el desempleo o el dinero de forma aislada. Un objetivo aquí es proporcionar un marco que nos permita analizar el desempleo y el dinero en un entorno con microfundamentos lógicamente consistentes. Aunque hay varias formas de proceder, en términos de los diferentes enfoques que ofrecen los estudios, en este trabajo mostramos un modelo econométrico para hacer estimaciones del impacto de las tasas de interés en el empleo. En particular, suponemos que la política monetaria es la única fuerza impulsora durante el periodo, es decir, las características demográficas, la productividad, la política fiscal, etc. se mantuvieron constantes. De esta forma, dado el comportamiento de la política monetaria, ¿qué tan bien podemos explicar los movimientos en la tendencia de desempleo?

Encontramos que el modelo representa una fracción considerable del movimiento de baja frecuencia en el desempleo debido

a los cambios observados en las tasas de interés. El dinero importa. Sin embargo, es lógico preguntarse cómo esta predicción se ve afectada por las innovaciones financieras; la conclusión es que en el futuro el dinero puede ser menos importante para el mercado laboral.

Algunos trabajos relacionados hacen hincapié en la tasa de interés como instrumento económico. Por ejemplo, Rodríguez y Toledo (2007) examinan los efectos de la política monetaria de los Estados Unidos, basados en la tasa de interés, el desempleo y la tasa de inflación en la economía de Puerto Rico; emplean para ello un modelo de vectores autorregresivos con las tres variables. Sustentan que las acciones de política monetaria de los Estados Unidos anteceden y afectan significativamente los movimientos del nivel de desempleo en Puerto Rico. No obstante, hay estudios que sustentan que el nivel de desempleo pudiera ser la causa de la política monetaria basada en la tasa de interés, como lo sustenta Sánchez (2020). El autor analiza el papel de la tasa de desocupación y la inflación en la determinación de la tasa de interés neutral para el caso de México y concluye que el Banco de México podría tomar una postura de política monetaria más expansiva sin generar presiones inflacionarias.

Finalmente, Lagos y Wright (2005) muestran la relación entre la tasa de interés sobre el mercado de bienes y el mercado laboral a través de predicciones precisas sobre variables clave en ambos mercados; concluyen que hay un impacto significativo de la tasa de interés en el empleo.

Para concluir esta parte, recordemos que el objetivo de este estudio es analizar la relación entre la política monetaria, medida por el diferencial de tasas de interés o la inflación, y el desempeño del mercado laboral, medido por el desempleo. Si bien este es un problema antiguo, nuestro enfoque difiere de los estudios existentes en que se concentra en el largo plazo. Estamos menos interesados en los ciclos económicos y más en las tendencias de movimiento relativamente lentas. Una razón para enfocarse en el largo plazo es que puede ser más importante desde una perspectiva de bienestar y política. Otra razón es que la teoría económica

tiene implicaciones más certeras y, con ello, desviaciones cortas, lo que implica que, es menos probable que se vean afectadas por diferentes perturbaciones, como información imperfecta, rigidez nominal, entre otros (Berentsen et al., 2011).

Metodología

Los resultados mostrados en el trabajo se sustentan a partir de un análisis econométrico. En esta sección mostramos los requerimientos básicos de este análisis. En un análisis econométrico, el objetivo es mostrar la importancia o no de una variable y, para ello, deben cumplirse dos condiciones: i) la parte intuitiva que refleja el análisis teórico esperado y, ii) la significancia estadística que muestra el error de explicación mínimo cometido por la variable independiente sobre la dependiente.

Para tal análisis, se requiere una expresión entre Y , conocida como *variable dependiente*, y las diferentes variables independientes, X_1, X_2, \dots, X_k , esto es

$$Y_i = a_0 + a_1 X_{1i} + a_2 X_{2i} + \dots + a_k X_{ki} + U_i \quad (1)$$

donde los efectos por los cambios de X_1, X_2, \dots, X_k sobre Y pueden ser expresados como $\frac{\partial Y_i}{\partial X_{ji}} = a_j$, para $j = 1, 2, \dots, k$.

Por su parte, U_i representa variables no controlables, como una crisis, una guerra, una enfermedad, una inflación, etc., que de alguna forma alteran el modelo y se denominan *perturbaciones*. Además, ocurren con cierta probabilidad, por lo que se consideran aleatorias.

Los modelos expresados en (1) se denominan *modelos econométricos* (Gujarati, 2003), y entre algunos de sus supuestos tenemos que U_i es una variable aleatoria con distribución normal, con media 0 y varianza constante, esto es $U_i \sim N(0, \sigma^2)$.

Las variables explicativas X_1, X_2, \dots, X_k tienen que ser no correlacionadas, es decir, lo que explica X_i tiene que ser completamente diferente de la explicación de X_j para toda $i \neq j$. Las U_i tienen que ser independientes, lo que significa que si se quiere explicar el

cambio religioso de un país en términos de variables observadas X_1, X_2, \dots, X_k , una enfermedad o inflación en un país no debe afectar el cambio religioso de otros países.

Para encontrar los valores de los coeficientes $a_j (j = 1, 2, \dots, k)$ se utilizan mínimos cuadrados ordinarios, para así estimar el comportamiento promedio de Y_i dadas las observaciones X_1, X_2, \dots, X_k , es decir,

$$\hat{Y}_i = E(Y_i | X_1, X_2, \dots, X_k) = \hat{a}_0 + \hat{a}_1 X_{1i} + \hat{a}_2 X_{2i} + \dots + \hat{a}_k X_{ki} \quad (2)$$

Las variables explicativas en (1) tienen carácter cuantitativo. Sin embargo, en algunos casos es interesante introducir variables con un carácter cualitativo, como género, situación marital, tamaño de país, si hay o no crisis, entre otros. Para identificar los efectos de las variables cualitativas, debemos introducir estas variables en el modelo econométrico. En particular, podemos identificar y diferenciar los efectos de las variables independientes al considerar el carácter cualitativo sobre la variable dependiente de la siguiente forma:²

$$Y_t = a_0 + a_1 X_{1t} + a_2 X_{2t} + \dots + a_k X_{kt} + a_{k+1} DX_{1t} + U_t \quad (3)$$

Donde D es una variable dicotómica que representa una “cualidad” o no, por ejemplo,

$$D = \begin{cases} 1 & \text{si la fecha considerada es antes de la crisis} \\ 0 & \text{si la fecha es después de la crisis} \end{cases}$$

La expresión (3) muestra el diferente impacto de X_{1t} sobre Y_t , al considerar el fenómeno de la crisis. Note en el modelo (3) el subíndice t , el cual indica que las observaciones son por tiempo.

² Nótese que en la expresión (3) cambiamos el subíndice i por el subíndice t , lo que hace referencia a que pueden considerarse datos temporales, así como observaciones transversales.

Inferencia estadística

Para verificar si las variables X_1, X_2, \dots, X_k , en el modelo (1), son significativas individualmente sobre Y , se plantea una prueba de hipótesis como

$$H_0: a_j = 0 \text{ vs } H_a: a_j \neq 0, \text{ para } j = 1, 2, \dots, k$$

Para resolverla, se utilizan los valores (p_{value}). Un $p_{value} < 0.05$ muestra que la variable X es estadísticamente significativa para explicar el comportamiento Y , cuando menos a un 95 por ciento de confianza (Wooldridge, 2012).

Por otro lado, si quiere verse si las variables independientes en el modelo (1) son significativas en conjunto para explicar el comportamiento de la dependiente (Y_i), la prueba de hipótesis es

$$H_0: a_1 = a_2 = \dots a_k = 0 \text{ vs. } H_0: a_j \neq 0, \text{ para } j = 1, 2, \dots, k$$

Para verificar que no se cumple H_0 , y de esta forma cuando menos una variable es significativa, puede verificarse si en “promedio” el modelo (explicado por las variables independientes) pesa más que los errores, esto es, $F_p = \frac{SCM/k}{\frac{SCE}{n} - (k+1)}$, o lo que es equivalente

$$F_p = \frac{n - (k + 1)}{k} \frac{R^2}{1 - R^2}$$

Puede verificarse que F_p sigue una distribución F de Fischer (Gujarati, 2003). Este valor F_p se compara con el cuantil $F_{n-(k+1)}^k$ que arrojan los paquetes estadísticos. Si $F_p > F_{n-(k+1)}^k$, se rechaza el hecho de que ninguna variable es significativa, es decir, cuando menos una variable impacta al modelo.

Marcos de referencia

Para revisar la relación entre tasa de interés y desempleo, nos basaremos en el concepto de *demanda nacional* o *demanda*

agregada. La demanda agregada es la suma de las demandas de los tres agentes económicos de un país y su relación con el exterior. Los agentes económicos definidos anteriormente permiten, de esta forma, plantear la fórmula de la demanda total de bienes como

- i) Los individuos a través de sus compras, que se definen como el consumo (C),
- ii) Las empresas, que demandan bienes y servicios para invertir (I),
- iii) El gobierno, que demanda bienes y servicios para invertir en bienes públicos; tal demanda se refleja en un gasto (G).
- iv) Además, hay que considerar el exterior, de acuerdo con lo que requieren, exportaciones (X) y lo que se requiere de ellos, importaciones (I).

De esta forma, la demanda total de bienes (DA) puede expresarse como

$$DA = C + I + G + X - I, (4)$$

donde, $C \equiv C(T, Y)$, esto es, el consumo de los individuos está en función del nivel de impuestos (T) y la parte del nivel de PIB (Y) que ellos generan. Respecto a la inversión de las empresas, aunque puede suponerse constante, en la realidad depende de dos factores, de acuerdo con Blanchard (2006):

- i. El nivel de las ventas de la empresa. Cuando estas aumentan, el nivel de producción aumenta, por lo que se necesita aumentar la inversión en máquinas. De este modo, hay una relación positiva entre la producción (Y) y el nivel de inversión (I).
- ii. El tipo de interés. Si las empresas no tienen suficiente capital para comprar una nueva máquina o invertir, deben pedir un préstamo, pero mientras más alto sea el tipo de interés, menos atractivo será pedir el préstamo y por tanto invertir en la máquina nueva. Así, hay una

relación inversa entre la tasa de interés³ (i) y el nivel de inversión (I).

Con base en lo anterior, se tiene que

$$I \equiv I(Y, int) = a_0 + a_1 Y + a_2 int, \quad (5)$$

con $a_1 > 0$ y $a_2 < 0$

Si consideramos únicamente economías locales o economías cerradas según los conceptos teóricos económicos, esto es, si no se consideran exportaciones (X) ni importaciones (I), la expresión (4) queda

$$DA = C + I(Y, int) + G \quad (6)$$

Centrémonos por ahora en políticas monetarias a través de la tasa de interés, sin considerar por el momento políticas fiscales representadas por movimiento en impuestos. Esta política monetaria puede hacerse de dos formas: aumento de la oferta monetaria y disminución de los tipos de interés, con la intención de aumentar la producción y el empleo, que se denomina *política monetaria expansiva*; o bien hacerla restrictiva, en particular a través de un aumento en la tasa de interés, lo que contribuye a bajar la producción y reducir la inflación; por medio de la curva de Phillips, se logra generar una disminución del empleo.

Así, a partir del argumento anterior y las expresiones (5) y (6), deducimos una relación inversa positiva entre tasa de interés y nivel de desempleo, considerando únicamente una economía local, esto es,

$$w \equiv w(int) = b_0 + b_1 int, \text{ con } b_1 > 0 \quad (7)$$

Ahora bien, si se toma en cuenta una política monetaria restrictiva representada por un aumento de la tasa de interés, no

³ Para clarificar la notación representamos i como int .

deberían considerarse únicamente escenarios drásticos como una disminución en la inversión y, por tanto, aumento en el desempleo. Habría que considerar un escenario optimista para atraer la inversión extranjera que no demande, precisamente, de la inyección de capitales, sino de la compra de acciones o bonos de las empresas, lo que generaría un aumento en las reservas de las empresas y garantizaría un escenario optimista para generar empleo.

De esta forma, es deseable y podría deducirse una relación inversa entre el tipo de interés y la disminución de desempleo. Los aumentos en la tasa de interés forman parte de una política monetaria para que las empresas extranjeras inviertan; además, una tasa de interés mayor evita la fuga de capitales. Sin embargo, estos aumentos en la tasa de interés impiden la inversión local y así se genera una disminución en la tasa de desempleo. Entonces, la expresión (7) tendría una pendiente (b_1) negativa, al considerar la apertura comercial.

Datos y resultados

La información para este trabajo se recopiló de la base de datos de indicadores de desarrollo mundial actualizados en 2018 y disponibles en línea. El periodo de análisis va desde 1991 hasta 2018 (28 años). Se construyen promedios para el desempleo y la tasa de interés de los seis países pertenecientes a la CEMAC. Así, para estimar la expresión (7), definimos

- \bar{w}_t : promedio de la tasa de desempleo de los seis países de la CEMAC de 1991 a 2018.
- \bar{int}_t : tasa de interés promedio para los seis países de la CEMAC de 1991 a 2018.

El diferencial de tasas de interés (*spread*), como política monetaria, considera el crédito interno proporcionado por el sector financiero como porcentaje del PIB, según lo informado en la base de datos en línea de indicadores del desarrollo mundial (Banco

Mundial, 2018), que proviene principalmente de los datos del censo de cada país.

En el caso del desempleo, nos basamos en el desempeño del mercado laboral de cada país, según lo informado en la base de datos de indicadores de desarrollo mundial en línea (Banco Mundial, 2018). Entonces nuestra primera estimación es

$$\bar{w}_t = a_{0+} a_1 \bar{int}_t + U_t \quad (8)$$

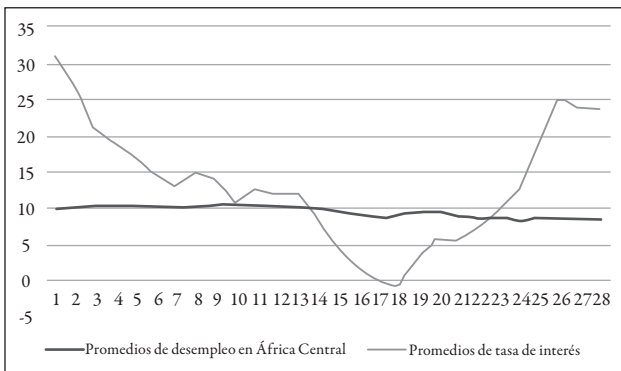
Con base en el software econométrico Stata y al aplicar la técnica de regresión de mínimos cuadrados ordinarios, la estimación de (8) es

$$\bar{w}_t = 9.315 + 0.0166 \bar{int}_t \quad (9)$$

$P_{value} \quad (0.369)$

Lo anterior muestra que la política monetaria a través de aumentos de tasas de interés no repercute en aumentos del empleo. Así, podemos concluir, a partir de la estimación (9), que el empleo se genera por la inversión local más que por la confianza de las empresas extranjeras para invertir en estas regiones.

Figura 1. Comportamiento de los promedios de desempleo y tasas de interés para la región de África Central.



Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2018).

No obstante, no habría que concluir de forma tajante, ya que, en principio, la expresión (9) muestra que la tasa de interés no es significativa de la tasa de interés sobre el nivel de desempleo, pero esta no es la única razón, hay una más intuitiva y lógica que se observa en la Figura 1. En esta figura se muestra una caída drástica en la tasa de interés hasta 2008 y, después de este año, la tasa de interés va en aumento. Cabe resaltar que en 2008 ocurrió la crisis mundial, por lo que esta tendría que ser considerada. Se esperaría que el efecto de la tasa de interés se viera afectado antes y después de la crisis y, con ello, su relación con el nivel de desempleo. De esta forma, proponemos el siguiente modelo:

$$\bar{w}_t = a_0 + a_1 \bar{int}_t + a_2 D_t \bar{int}_t + U_t \quad (10)$$

donde D_t es una variable dicotómica que representa una “cuadralidad” o no, en este caso la presencia de la crisis, esto es,

$$D_t = \begin{cases} 1 & \text{si la fecha considerada es antes de la crisis} \\ 0 & \text{si la fecha es después de la crisis} \end{cases}$$

La estimación de (10) es

$$\bar{w}_t = 9.3038 - 0.0401 \bar{int}_t + 0.0913 D_t \bar{int}_t \quad (11)$$

$P_{value} \quad (0.001) \quad (0.000)$

Dos puntos a rescatar de la expresión (11). En principio, tanto la tasa de interés (\bar{int}_t) como el efecto de la tasa de interés a través de la crisis ($D_t \bar{int}_t$) son significativos. Pero lo más interesante e importante es que podemos separar los dos modelos, antes y después de la crisis, esto es,

Si $D_t = 1$, nuestro modelo antes de la crisis es

$$\bar{w}_t = 9.3038 + 0.5121 \bar{int}_t \quad (12)$$

Es decir, si la tasa de interés aumenta, ocasiona un aumento en el nivel de desempleo. Pero si $D_t = 0$, nuestro modelo después de la crisis es

$$\bar{w}_t = 9.3038 - 0.0401 \bar{int}_t \quad (13)$$

Lo anterior muestra que un aumento en la tasa de interés hace que el nivel de desempleo caiga 4 por ciento. Esto es, después de la crisis, las empresas buscaron llevar su capital a mercados no emergentes, como la región de África Central, y con ello aumentar su nivel de empleo.

Discusión

Con un mercado laboral en auge, los niveles de empleo parecen ser ligeramente más altos que los del promedio africano en el periodo 2000-2015. Hoy, el 68 por ciento de la población total de África Central es económicamente activa, en comparación con el 61 por ciento de todo el continente, lo que justifica de alguna forma la expresión (13). Sin embargo, para el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017), estas estadísticas deben interpretarse con cautela dado el tamaño del sector informal. Es muy difícil obtener una visión general precisa del mercado laboral que pasa por alto a este sector, estimado en alrededor del 38 por ciento del PIB en promedio en África.

Al respecto, Wakeman-Linn et al. (2009) comentan que la crisis financiera mundial tuvo poco efecto directo en los países de la CEMAC dado que los bancos de la región tienen pocas conexiones con el mercado mundial, pero habría que ser cautelosos, ya que la recesión global trajo fuertes repercusiones directas e indirectas, y planteó serias dificultades para tomadores de decisiones económicas en la región. Nuestro trabajo habla sobre aumentos en tasas de interés. No obstante, también podríamos hablar de disminuciones de estas tasas de interés. Si es así, observamos en la expresión (12) que esta disminución de la tasa de interés hace que el desempleo aumente, y confiere más peso a la inversión local respecto de las foráneas. Esto es contrario a lo que se observa en la expresión (13) después de la crisis. Sin embargo, es preciso señalar que no siempre las disminuciones de las tasas de interés sirven para estimular la creación de empleo y disminuir la pobreza. Es lo que ocurrió en los Estados Unidos, donde el Banco Central bajó 16 veces sus tasas de interés, pero el desempleo siguió en aumento

hasta llegar a 6.1 por ciento, el nivel más alto de los últimos años. También aumentó el número de pobres en ese país, pero no por las medidas monetarias sino por las inequitativas políticas tributarias del gobierno de George W. Bush.

Por el contrario, es cierto que en determinadas circunstancias el alza de los intereses puede inducir una recesión y destruir empleos. Así sucedió a finales de los años 90 en Colombia, cuando el Banco de la República elevó sus tasas 15 por ciento por encima de la inflación, asfixió la economía, quebró a miles de empresas y deudores e indujo una caída del PIB del 4.5 por ciento. Pero las circunstancias actuales son muy distintas: las tasas de interés están solo 2.5 por ciento por encima de la inflación y los créditos bancarios continúan creciendo a tasas cercanas al 20 por ciento anual.

Por su parte, Palley (2007) comenta que la política monetaria es crucial según el enfoque en que se trabaje. En particular, sustenta que una política monetaria a través del modelo neokeynesiano pudiera afectar la inflación, el desempleo y los salarios reales. Al respecto, Berument et al. (2009), con base en un estudio macroeconómico para la economía de Turquía, sustentan que no solo el efecto de los choques de política monetaria afecta el desempleo en diferentes sectores de la actividad económica, sino también los efectos de otros choques de política macroeconómica. Respecto al efecto de la crisis sobre el nivel de desempleo, Loría et al. (2012) comentan que en México el nivel de desempleo para septiembre de 2012 pasó a 6.4 por ciento, muy superior a lo que ocurría en 2007, antes de la crisis, cuando era aproximadamente de 3 por ciento.

Reflexiones finales

El principal impacto de la crisis de 2008 en los países de la CEMAC fue por la caída de los precios petroleros internacionales. Como consecuencia, hubo una contracción del 67 por ciento en los ingresos presupuestarios globales del petróleo en la región en 2009, en comparación con 2008. Aunado a lo anterior, hubo menores volúmenes de exportación y caídas en los precios de la

madera y otros productos básicos. Por ello, se esperaban repercusiones en la economía y, sobre todo, en el empleo de la región. A partir de esto, el gobierno tuvo que actuar a través de sus políticas para atraer inversión extranjera y activar la economía.

De esta forma, a partir de datos disponibles de tasas de interés y nivel de desempleo para los seis países de la región de África Central, en este trabajo se realizó un modelo econométrico que sustenta la relación entre la política monetaria, a través de la tasa de interés, con el nivel de desempleo. Así, se mostró que, antes de la crisis, la política monetaria fomentaba el empleo considerando la economía local para ello, pero después de la crisis, la política monetaria se basó más en la inversión extranjera para incentivar el empleo. De esta forma, concluimos que la política monetaria fue un factor clave para que las economías desarrolladas consideraran a la región de África Central atractiva y, por tanto, un aliciente en el empleo de la región.

Si bien el análisis es interesante para determinar el efecto de la crisis sobre el nivel de empleo y economía de la región de África Central, existen limitantes en el trabajo. Por ejemplo, hay un vacío acerca de lo que ocurre con otras variables cruciales, como el gasto de gobierno, los impuestos u otros factores como las remesas. Este último punto es determinante, pues en este panorama sombrío de la crisis las remesas parecen ser más resistentes a la recesión económica. Esto se debe, en parte, al hecho de que estas constituyen una porción relativamente pequeña de los ingresos de los migrantes; entonces, los migrantes tienden a seguir enviando dinero a casa, incluso cuando sus ingresos se ven afectados. Si bien se esperaba que las remesas disminuyeran en 2009, hubo una recuperación para 2010, lo que influyó favorablemente en la recuperación económica, como ocurrió en África Subsahariana y en África del Norte; se deja la incorporación de estas variables para futuros trabajos.

Referencias

- African Union Commission / OECD (2018). Dynamics of growth, jobs and inequalities in Central Africa. En *Africa's development dynamics 2018: growth, jobs and inequalities* (pp. 113-140). AUC, OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264302501-12-en>
- Banco Mundial (2018). *World development indicators*. <https://data-bank.bancomundial.org/source/world-development-indicators>
- Barajas, A., Steiner, R. y Salazar, N. (1998). *Interest spreads in banking: costs, financial taxation, market power, and loan quality in the Colombian Case 1974-96*. Fondo Monetario Internacional. <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/001/1998/110/001.1998.issue-110-en.xml>
- Barajas, A., Steiner, R. y Salazar, N. (1999). Interest rate spread in banking in Colombia 1974-1996. *IMF Staff Papers*, 46(2), 196-222. <https://doi.org/10.5089/9781451974201.024>
- BBC News Afrique (2017, 9 de junio). *Crise économique dans la zone CEMAC*. <https://www.bbc.com/afrique/region-40213541>
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. y Martínez, M. S. (2005). Reaching out: access to and use of banking services across countries. Policy Research Working Paper, 3754. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8534/wps3754.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Beck, T. y Hesse, H. (2006). *Bank efficiency, ownership and market structure; why interest spreads are high in Uganda*. The World Bank.
- Berentsen, A., Menzio, G. y Wright, R. (2011). Inflation and unemployment in the long run. *American Economic Review*, 101(1), 371-398.
- Berument, H., Dogan, N., y Tansel, A. (2009). Macroeconomic policy and unemployment by economic activity: evidence from Turkey. *Emerging Markets Finance & Trade*, 45(3), 21-34.
- Blanchard, O. (2006). *Macroeconomía*. Prentice-Hall.
- Bobbo, A. (2018). Volatilité de l'inflation, gouvernance et investissements directs étrangers entrants en Afrique sub-saharien-

- ne. *African Development Review*, 30(1), 86-99. <https://doi.org/10.1111/1467-8268.12314>
- Cihak, M. y Podpiera, R. (2005). Bank behaviour in developing countries: evidence from East Africa. IMF working paper. Fondo Monetario Internacional. https://www.researchgate.net/publication/5124598_Bank_Behavior_in_Developing_Countries_Evidence_From_East_Africa
- Crowley, J. (2007). Interest rate spreads in English-speaking African countries. IMF working paper. https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/wp/2007/_wp07101.ashx
- Demirgüç-Kunt, A. y Huizinga, H. (1999). Determinants of commercial bank interest margins and profitability: some international evidence. *World Bank Economic Review*, 13, 379-408. <http://dx.doi.org/10.1093/wber/13.2.379>
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2017). *Regional economic outlook: Sub Saharan Africa. Restarting the growth engine*. Fondo Monetario Internacional. <http://www.imf.org/en/Publications/REO/SSA/Issues/2017/05/03/sreo0517>
- Gujarati, D. (2003). *Econometría*. McGraw-Hill.
- Hanson, J. A. y De Rezende, R. (1986). High interest rates, spreads, and the costs of intermediation: two studies (English). *Industry and Finance Series*, 18. The World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/123311468140381799/pdf/IAF18000High0i0iation000two0studies.pdf>
- Lagos, R. y Wright, R. (2005). A unified framework for monetary theory and policy analysis. *Journal of Political Economy*, 113(3), 463-484.
- Loría, E., Libreros, C., y Salas, E. (2012). La ley de Okun en México: una mirada de género, 2000.2-2011.1. *Investigación Económica*, 71(280), 121-140. <http://www.scielo.org.mx/pdf/ineco/v71n280/v71n280a5.pdf>
- Makanga, B. (2009). *Credit risk and bank interest rate spreads in Uganda* [Tesis de doctorado, Universidad de Makerere]. <http://docshare01.docshare.tips/files/14168/141681156.pdf>

- Ministry of Finance Planning and Economic Development. (2009). *Background to the budget 2008/9*. MOFPED. <https://budget.go.ug/sites/default/files/National%20Budget%20docs/Annual%20Budget%20Performance%20Report%202008-09.pdf>
- Mlachila, M. y Chirwa, E. (2002). Financial reforms and interest rate spreads in the commercial banking system in Malawi. IMF Working Paper. <https://ssrn.com/abstract=879318>
- Mugendawala, H. (2007). *Credit risk and bank interest rate spreads of Uganda* [Tesis de maestría, Universidad de Makerere]. DSpace Repository. <http://makir.mak.ac.ug/bitstream/10570/1177/1/mugendawala-hamis-science-masters.pdf>
- Mugume, A., Apaa, J. y Ojwiya, C. (2009). Interest spreads in Uganda: bank specific characteristics or policy changes? *The Bank of Uganda Staff Papers*, 3(2), 5-21. https://archive.bou.or.ug/archive/opencms/bou/bou-downloads/research/Staff_Papers/Vols/All/Bank_of_Uganda_Staff_Papers_Vol_3_Num_2_2009.pdf
- Nannyonjo, J. (2002). Financial sector reforms in Uganda (1990-2000): interest rate spreads, market structure, bank performance and monetary policy [Tesis de doctorado, Universidad de Gotemburgo]. Göteborgs Universitetsbibliotek. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/2947/1/gupea_2077_2947_1.pdf
- Palley, T. (2007). Macroeconomics and monetary policy: competing theoretical frameworks. *Journal of Post Keynesian Economics*, 30(1), 61-78.
- Quaden, G. (2004). Efficiency and stability in an evolving financial system. *BIS Review*. <https://www.bis.org/review/r040521b.pdf>
- Research Department (2009). Africa and the global economic crisis: strategies for preserving the foundations of long-term growth. African Development Bank. <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/WORKING%2098.pdf>
- Rodríguez, C. y Toledo, W. (2007). Efectos de la tasa de los fondos federales de los Estados Unidos en una economía peque-

ña, abierta y dolarizada: el caso de Puerto Rico. *El Trimestre Económico*, 74(293), 223-246. <http://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v74n293/2448-718X-ete-74-293-223.pdf>

Samer, S. y Vacher, J. (2007). Banking sector integration and competition in CEMAC. IMF Working Paper, Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0703.pdf>

Sánchez, A. (2020). Estimación de la tasa de interés neutral, desempleo e inflación en México. *Investigación Económica*, 79(311), 35-53. <http://dx.doi.org/10.22201/fe.01851667p.2020.311.72434>

Tumusiime-Mutebile, E. (2005). State of Banking in Uganda. In Uganda Banker's Association (Ed.) (Speech read on the occasion of the banker of Uganda's annual dinner at Speke hotel Munyonyo ed.), Kampala.

Wakeman-Linn, J., Portillo, R., Iossifov, P. y Milkov, D. (2009, 22 de julio). *La crise financière internationale et la récession mondiale : impact sur la région de la CEMAC et considérations stratégiques*. Fondo Monetario Internacional. https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-publications/external/french/pubs/ft/spn/2009/_spn0920f.ashx

Wooldridge, J. M. (2012). *Introductory econometrics: a modern approach* (5a ed.). South-Western Cengage Learning.

Impacto del covid-19 en los programas de desarme, desmovilización y reintegración en la República Democrática del Congo: el caso de Ituri

Daphne Andrea Salazar Pazmiño *

Doménica María Bellinfante Maya **

Resumen

Los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) son procesos encargados de brindar un ambiente de estabilidad frente a contextos de fragilidad en zonas armadas. En el presente artículo, se analiza la afectación de la pandemia de covid-19 en el proceso DDR que se está llevando a cabo en Ituri, con los combatientes del Frente de Resistencia Patriótico de Ituri (FRPI). Para esto, se ha utilizado el análisis propuesto por Lilli Banholzer y se ha estudiado la afectación de la pandemia en cada una de las etapas del programa de DDR, en los niveles macro, meso y micro, así como los elementos de la teoría de paz de Galtung. De esta forma, se busca comprender si las consecuencias económicas y las medidas sanitarias causadas por el covid-19 han generado efectos en el correcto desarrollo de estos programas.

Palabras clave

Desarme, desmovilización, reintegración, covid-19, Monusco.

Fecha de recepción:
mayo de 2021

Fecha de aceptación:
noviembre de 2021

* Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas, Ecuador. Cofundadora y directora de Proyectos del Centro Benjamín Ferencz sobre Uso de la Fuerza. Orcid: 0000-0002-3051-9693, daphne.salazar2020@gmail.com

** Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas, Ecuador, con especial interés en sostenibilidad ambiental y cambio climático. Orcid: 0000-0001-5130-3077, dome.bellinfante@gmail.com

The impact of covid-19 on disarmament, demobilization and reintegration programs in the Democratic Republic of the Congo: the case of Ituri

Keywords

Disarmament, demobilization, reintegration, covid-19, Monusco.

Abstract:

The DDR (disarmament, demobilization, and reintegration) programs are processes responsible for providing a stable environment in the fragile contexts of armed zones. This article analyzes the impact of the covid-19 pandemic on the DDR process, which carries out in Ituri with the combatants of the Ituri Patriotic Resistance Force (IPRF). To do so, we use the analysis proposed by Lilli Banholzer to study the impact of each stage of DDR (macro, mid, and microlevels), as well as the elements of Galtung's peace theory. This paper aims to understand whether economic consequences or preventative measures caused by covid-19 have affected the proper development of these programs.

Introducción

Dentro de los procesos para la construcción de la paz, uno de los programas más importantes son los de desarme, desmovilización y reintegración (en adelante DDR), que pueden considerarse como una herramienta transitoria destinada a facilitar la conversión de la guerra a la paz, ayudar a las personas a dejar sus vidas como combatientes y reiniciarlas como civiles (Banholzer, 2013).

De esta forma, un programa de DDR llevado a cabo de la manera correcta puede contribuir a eliminar la violencia de las zonas de conflicto y conseguir que la guerra no se reactive. Este proceso se lleva a cabo a través de tres etapas en las que los miembros del grupo armado entregan las armas, su condición militarizada se transforma en la de civil y, finalmente, se reintegran a la sociedad.

En la República Democrática del Congo, existen varias provincias que albergan a grupos armados organizados. Ituri es una de las provincias más afectadas, con grupos que atacan de forma reiterada a la población civil. La Organización de las Naciones Uni-

das (ONU) estima que desde principios del 2020 más de 300 mil civiles han sido desplazados (United Nations Secretariat, 2020a).

Con el objetivo de restaurar la paz en esta provincia, el gobierno provincial inició negociaciones con uno de los grupos, el Frente de Resistencia Patriótica de Ituri (FRPI), las cuales rindieron frutos en febrero del 2020 cuando se logró firmar un acuerdo de paz, que incluía entre sus condiciones el despliegue de un programa de DDR.

En el presente artículo se estudia cómo la pandemia afectó al desarrollo de cada una de las etapas del programa de DDR, por medio de un estudio de caso. Para su análisis se emplean elementos de la teoría de paz de Galtung y el análisis propuesto por Lilli Banholzer (2013), quien determina el éxito de un programa de DDR con base en los factores macro, meso y micro para entender si las consecuencias económicas y las medidas sanitarias causadas por el covid-19 han generado efectos negativos en el correcto desarrollo de estos programas.

De esta manera, se propone que la reducción de ingresos para los programas de DDR y las medidas que han tomado los gobiernos para contener el virus han causado la ralentización o pausa de los programas de DDR, lo que a su vez dificulta la construcción de la paz en territorios afectados por conflictos armados. En consecuencia, se busca explicar el impacto del covid-19 en el desarrollo del programa de DDR en la provincia de Ituri de febrero a diciembre del 2020.

En la primera parte de este artículo, se recopila el conocimiento ya existente sobre los temas relacionados con los programas de DDR para facilitar la comprensión crítica de los elementos que componen el caso estudiado. En la segunda parte, marco teórico, se encuentra una recopilación de la teoría de paz elaborada por Johan Galtung, así como el análisis propuesto por Lilli Banholzer, quien determina el éxito de un programa de DDR con base en los factores macro, meso y micro que influyen durante su planificación e implementación.

La tercera parte expone el diseño metodológico y, posteriormente, se realiza un análisis multinivel, donde se evidencian los

hallazgos empíricos obtenidos a través de la investigación y el estudio de las fuentes primarias de Ituri. De esta manera, se logra visibilizar cómo el covid-19, los recortes presupuestarios y humanitarios han afectado a las personas, a la sociedad y al contexto congoleño relacionado con los programas de DDR. En las reflexiones finales se identifica el tipo de afectación encontrado mediante el análisis multinivel.

Situación actual de los programas de DDR

En los últimos 10 años, los programas de DDR se han popularizado y perfeccionado con el objetivo de proporcionar una transición pacífica posterior a la guerra para propiciar el desarrollo de las personas afectadas. De acuerdo con Schulhofer-Wohl y Sambanis (2010), estos programas empezaron a implementarse desde 1980, financiados y promovidos por el Banco Mundial y la ONU, y se desarrollaron como una respuesta de la comunidad internacional ante el riesgo que representaban los excombatientes para la construcción de la paz y el regreso a las hostilidades si estos no eran rehabilitados e integrados a la sociedad.

De esta forma, para Ball (2006), los programas de DDR pueden ayudar a crear un entorno en el cual pueda darse un proceso de paz duradero, lo que, sumado a la reconciliación política, económica y rehabilitación social, da como resultado el desarrollo a largo plazo. Pero establece que para esto es importante que cada programa se adapte al contexto político local, la capacidad institucional y humana de cada país, y refleje así la realidad de cada Estado afectado por conflictos armados.

Dada la importancia de estos programas, algunos autores han discutido, de igual forma, su efectividad. En este sentido, Schulhofer-Wohl y Sambanis (2010) discuten este aspecto mediante los cuatro objetivos comunes que estos persiguen, a saber: evitar que la guerra se repita, prevenir el crimen y la violencia a través del desarrollo económico, estimular la participación cívica y política, y, finalmente, curar el trauma causado por la experiencia de la guerra. No obstante, después de haber analizado todos estos aspectos, los autores concluyen que no existe aún un méto-

do para examinar el éxito de los programas de DDR con base en sus objetivos, pues la mayor parte de estudios sobre el tema se han concentrado en los obstáculos por superar para su correcta implementación, por lo que dados los limitados recursos con los que estos programas cuentan es importante desarrollar una investigación sistemática y empírica en cuanto a este tema.

Por otro lado, Correales (2017) analiza la evolución progresiva que han tenido estas iniciativas. Identifica errores y debilidades de los procesos que ya concluyeron para generar estándares que guíen la orientación de los programas que se encuentran en marcha. Para esto, el autor propone que la deficiencia estatal y la exclusión social son las principales variables que pueden afectar la efectividad de estos programas para la construcción de la paz.

En el caso de la República Democrática del Congo, una estrategia clave llevada a cabo por el gobierno y por los organismos internacionales ha sido el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes, por lo que un primer programa de este tipo empezó a desarrollarse en el 2003, principalmente con el financiamiento del Banco Mundial. Posteriormente, el Plan Global Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración fue adoptado en 2014 e implementado en 2015 (Vogel y Musamba, 2016).

Lamentablemente, la República Democrática del Congo continúa enfrentando distintos conflictos armados no internacionales con diferentes grupos armados organizados, lo que hace necesario seguir implementado este tipo de programas para la construcción de una paz duradera.

Ahora bien, es importante destacar que, ya que el contexto de pandemia es reciente, no existen autores que hayan analizado el impacto que puede tener el covid-19 en el desarrollo de los programas de DDR. Pero sí existen estudios acerca de las consecuencias a largo plazo que el covid-19 traerá a las operaciones de paz, de las que los programas de DDR forman parte. En este sentido, de acuerdo con Coning (2020), la más grave consecuencia será producto de un efecto colateral de la pandemia, como la recesión económica global, lo que comprometería los fondos destinados a estas operaciones y las reduciría a un 50 por ciento.

Por otro lado, estos programas también pueden verse afectados por las medidas que cada país ha tomado para frenar el avance de la pandemia y contener el número de contagios. En este sentido, las prohibiciones de viaje, los cierres de fronteras y las políticas de distanciamiento social han hecho que todo el personal destinado a trabajar para las operaciones de paz tenga que realizar sus funciones desde su hogar (Coning, 2020, párr. 3). En consecuencia, las operaciones han sido limitadas a las actividades más esenciales y, en consecuencia, se ha ralentizado la construcción de la paz en regiones afectadas por los conflictos armados.

Así, puede deducirse que los programas de DDR también se verán afectados, en primer lugar, por la reducción de fondos, la cual no solamente puede darse por la crisis económica global, sino que es muy probable que los fondos ya destinados para estos programas sean ahora redirigidos para combatir la crisis sanitaria. Además, es importante tomar en cuenta que no se evidencia a corto plazo el fin de la pandemia, por lo que los programas de DDR también van a tener que adaptarse a esta nueva realidad y buscar la forma de funcionar bajo estas nuevas modalidades.

En este sentido, el Interagency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration (2020), en una declaración conjunta sobre esta temática, ha establecido que, si bien todos los esfuerzos se enfocan en continuar con estos programas, no puede ignorarse el desafío que ahora presenta el covid-19. En consecuencia, destaca que, en primer lugar, la pandemia puede afectar a los combatientes desarmados en las zonas de acantonamiento en espera de desmovilización, al amenazar su salud y los medios de vida de los excombatientes, así como de las personas anteriormente asociadas con las fuerzas y grupos armados.

En segundo lugar, en esta declaración se expresa una gran preocupación por los efectos secundarios de la pandemia, como la crisis socioeconómica y la exacerbación de conflictos armados, lo que puede dar como resultado el reclutamiento y rereclutamiento de niños y jóvenes, así como la victimización de mujeres y niñas en grupos armados. Finalmente, en cuanto a la negociación y la planificación de DDR, se evidencia que estos procesos pueden

continuar desarrollándose por medio de plataformas en línea. Sin embargo, para lograrlo, es importante cerrar la brecha digital que afecta de manera desproporcionada a las redes locales de mujeres y jóvenes, a las organizaciones locales de la sociedad civil y a las personas que viven en lugares remotos.

Marco referencial y teórico

Para analizar cómo estos programas pueden verse afectados por la pandemia de covid-19, es importante determinar cada una de sus etapas. En primer lugar, el desarme puede definirse de la siguiente forma:

La recolección, documentación, control y destino final de las armas pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas de los combatientes, y a menudo también de la población civil. El desarme incluye además la elaboración de programas de gestión responsable de armas (United Nations Secretariat, 2005, p. 1).

La segunda etapa es la desmovilización, que se emplea con combatientes activos que pertenecen a grupos armados. Esta etapa, por lo general, se da con el establecimiento de estas personas en centros temporales o campamentos habilitados para este fin (Fisas, 2011). Esta etapa trata de terminar la asociación de los combatientes con un determinado grupo, por lo que constituye un paso importante para evitar que el conflicto pueda reactivarse.

El siguiente paso es la reintegración, la cual debe ir acompañada, primero, de la reinserción, que se refiere a la asistencia ofrecida a los excombatientes durante la desmovilización. Esta etapa busca ayudar a cubrir las necesidades básicas de los excombatientes y sus familias, y puede incluir asignaciones de seguridad transitorias, alimentos, ropa, refugio, servicios médicos, educación a corto plazo, capacitación, empleo y herramientas (United Nations Secretariat, 2005). Esta ayuda se ofrece en el corto plazo, pues busca satisfacer las necesidades inmediatas de aquellos que apenas se desvinculan del conflicto armado.

La reintegración continúa hasta que los excombatientes puedan adquirir la condición de civiles, así como un empleo estable con ingresos regulares. Esta etapa suele durar cuando menos tres años (UNDDRRRC, 2006). De esta forma, se configura como un proceso social y económico a través del cual se busca que los excombatientes rehabilitados puedan ser miembros activos de la sociedad y así evitar que regresen a las hostilidades, al brindarles todos los elementos para una vida digna.

Una vez descritas todas las etapas de los programas de DDR para evaluar el impacto que la pandemia puede tener sobre ellos, se utilizará en el presente artículo el análisis propuesto por Lilli Banholzer (2013), quien examina los factores y circunstancias que contribuyen o impiden el éxito de los programas de DDR. De esta forma, Banholzer identifica tres niveles de análisis. El primero de ellos se enfoca en los factores del nivel macro, que incluyen las características contextuales y específicas del país, como la estabilidad económica o la existencia de instituciones democráticas que pesan, no solo sobre el riesgo general de que la guerra vuelva a ocurrir, sino que también afectan las posibilidades de que se implemente un programa de DDR.

En este sentido, el contexto de la República Democrática del Congo se verá modificado por la presencia de la pandemia que, hasta septiembre del 2020, registraba en el país 10 537 casos (BBC News, 2020). A este hecho hay que sumarle también que el país se encontraba apenas tratando de superar la epidemia del ébola, por lo que el covid-19 agravó la emergencia de salud pública ya existente (Ayuso, 2020). De igual forma, los recursos económicos en este país son muy limitados, por lo que no es tarea fácil cubrir las necesidades más elementales de toda la población (UNHCR, 2020a). Analizar este contexto es de gran relevancia para evaluar los programas de DDR, pues estos factores pueden condicionar su continuidad y éxito.

En segundo lugar, se encuentran los factores del nivel meso, que analizan las características específicas de los programas de DDR individuales. Incluyen, entre otros, los tipos de ayuda que se ofrecen y los actores involucrados. En este caso de estudio se analizan las características propias del programa de DDR que se está

llevando a cabo en la provincia de Ituri, y se detallan, además del Gobierno, los organismos internacionales que están apoyando esta iniciativa, como la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (Monusco), de la cual el programa de DDR es un componente esencial (Monusco, 2019).

Finalmente, en los factores a nivel micro se incluyen las características y experiencias individuales que afectan la voluntad y la capacidad de los combatientes para entregar sus armas y reintegrarse en la sociedad civil (Banholzer, 2013). En este último nivel se tiene, por ejemplo, que un efecto colateral de la pandemia es la detonación de una grave crisis socioeconómica, que puede llevar a los excombatientes a retomar las armas, en respuesta a una grave necesidad económica (Interagency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration, 2020). Esto puede causar la reactivación de grupos armados organizados en la región, lo que avivará el conflicto y, por tanto, detendrá los esfuerzos por conseguir la paz.

Con este estudio se busca analizar cuál de estos niveles puede verse especialmente comprometido a causa de la pandemia y cómo esta afectará en las diferentes etapas el programa de DDR, lo que retrasa, en consecuencia, la construcción de la paz. De igual forma, a través de este estudio por niveles se pueden determinar las posibles consecuencias de la suspensión temporal o definitiva que pueden sufrir estos programas a causa de las medidas tomadas para evitar los contagios, así como por los efectos colaterales de la pandemia.

Por otro lado, la teoría de Johan Galtung relacionada con los conflictos permite realizar un acercamiento apropiado, puesto que realiza una importante distinción entre la *paz positiva* y la *paz negativa*. Galtung explica la diferencia de la siguiente forma:

La “paz negativa” es la ausencia de un enfrentamiento violento y el mecanismo para alcanzar esa meta es la solución de los conflictos existentes. La “paz positiva” es otra cosa, es la generación de una relación armoniosa y ella se consigue cuando dos o más entidades en conflicto emprenden proyectos juntos (Galtung, 2010, párr. 3).

La comprensión del conflicto es, por tanto, un punto crucial dentro de esta teoría, ya que al abordarlo en distintos niveles se logra ubicar su núcleo y comprender los acontecimientos que lo provocan. Los conflictos pueden presentarse en cinco niveles: personas, grupos, sociedades/Estado-nación, regiones/civilizaciones y mundo (Calderón, 2009). En otras palabras, los conflictos pueden analizarse de manera micro, meso y macro.

Cada uno de estos niveles representa estructuras complejas que interactúan entre ellas con base en actitudes, comportamientos y contradicciones. Esta teoría distingue entre procesos para conseguir la paz en las estructuras involucradas en el conflicto y, según el enfoque que presenten, consiguen variados objetivos. De esta manera, se identifica que “los conceptos de *peace-making* (que opera principalmente sobre las actitudes), de *peace-keeping* (que opera principalmente sobre los comportamientos), y de **peace-building** (que opera principalmente sobre las contradicciones subyacentes)” (Calderón, 2009, p. 70) tienen efecto en la consecución de la paz. Los programas de DDR se enfocan en los tres puntos anteriormente señalados, por ser programas integrales que abordan el problema desde distintas perspectivas.

De esta manera, los conflictos son eventos de alta complicación que requieren respuestas de similar proporción:

La gran complejidad de los problemas, peligros y oportunidades que emergen de la violencia en general y de la guerra en particular requiere de respuestas igualmente complejas y multidimensionales, Galtung propone la *reconstrucción* (tras la violencia directa), *reconciliación* (de las partes en conflicto) y más que nunca, *resolución* (del conflicto subyacente) (Calderón, 2009, p. 75).

Los conflictos funcionan de manera similar a las entidades bióticas al nacer, crecer, reproducirse y morir. “El conflicto tiene su propio ciclo de vida, como cualquier organismo vivo; aparece, crece hasta llegar a su punto de máxima tensión, declina y desaparece, y a menudo reaparece” (Hueso, 2000, p. 128). Por tanto, es

importante identificar la etapa del conflicto para intervenir de tal manera que, en efecto, se consiga la paz positiva a través de la trascendencia que implica una redefinición de la situación que parecía incongruente para iniciar un nuevo escenario.

Cuando el conflicto ya se encuentra controlado por el alto al fuego, “la tarea de restaurar la paz es más difícil que antes del inicio de la violencia pues, los efectos visibles y no visibles dejados por la misma permanecen durante un largo período de tiempo” (Hueso, 2000, p. 139). Por lo anterior, la planificación de tareas destinadas a la reconstrucción social posconflicto es fundamental para evitar que se repitan las disputas con una mayor intensidad, aunque en la mayoría de las ocasiones es incierta la paz al no resolverse en todos los niveles los conflictos violentos.

Las decisiones posteriores al conflicto no tienen un orden de jerarquía pues cada conflicto es diferente y depende de los objetivos primarios por conseguir para definir una organización en las decisiones. No obstante, y como parte crucial de los programas de DDR, el desarme debe ser considerado uno de los principales elementos para tomar en cuenta. “El desarme no sólo ayuda a impedir la guerra, sino también, una vez que surgió ésta, a la resolución del conflicto y la reconciliación entre las partes” (Hueso, 2000, p. 148).

Metodología

La población analizada se encuentra en la provincia de Ituri en la República Democrática del Congo, que es una de las veintinueve regiones en las que se divide este país. Geográficamente se ubica en una selva tropical, lo que facilita el establecimiento de pequeñas guerrillas en la región. Es, por esta razón, un área conflictiva debido a la presencia de grupos armados infiltrados de las fronteras, que generan elevados niveles de violencia en la provincia. Su capital, Bunia, es uno de los lugares más problemáticos de la zona, ya que tanto la inseguridad como los niveles desiguales económicos promueven el fortalecimiento de grupos armados, cuyo objetivo se centra en conseguir un estatus social y económico más favorable al que tuvieron como civiles.

La muestra que se utiliza para el presente estudio son los excombatientes pertenecientes al FRPI. Este grupo armado tiene alrededor de 18 años establecido en la provincia de Ituri, en la República Democrática del Congo. Es un grupo que cuenta con el apoyo de facciones bélicas de Ruanda y Uganda, con las que incluso ha participado en masacres regionales, entre las que destaca la de Bogoro en 2003.

A lo largo de los años, algunas armadas se han mantenido con cerca de 9 mil combatientes. Sin embargo, con el tiempo han reducido el número gracias a la intervención de programas de DDR en la región. Este trabajo sigue la línea investigativa empírico-descriptiva, puesto que se centra en descripciones detalladas que facilitan la comprensión del tema investigado. El enfoque que se emplea es el histórico-sociológico, ya que se intenta identificar las causas de los sucesos sociales mediante la comprobación empírica de lo que ha ocurrido en el tiempo (Hernández Sampieri et al., 2007).

El caso analizado cumple con las características de un estudio de caso, ya que es particularista, descriptivo, heurístico e inductivo (Pérez, 1994). Se centra en los excombatientes del FRPI de la provincia de Ituri al analizar el programa de DDR dado entre febrero y diciembre del 2020, en el contexto e influencia de la pandemia de covid-19.

Por las limitaciones geográficas presentes y por el contexto mundial actual, se presenta el impedimento de realizar apreciaciones directas con la población analizada, así como de entablar observaciones junto con las instituciones encargadas de manejar los programas de DDR. De esta manera, en cuanto a las técnicas y fuentes de investigación, se realiza una revisión documental y se emplean fuentes secundarias. En este caso se analizan los continuos informes de actividades que envía Monusco a la Secretaría General de Naciones Unidas, así como al Consejo de Seguridad, los cuales muestran el avance del programa y la colaboración que ha ofrecido Naciones Unidas.

De igual forma, Monusco cuenta con redes sociales oficiales en Twitter y Facebook, donde continuamente se informa sobre

sus actividades en el Congo Democrático. Se utiliza esta información junto con noticias reportadas por los principales medios de comunicación del país y de la región de Ituri como Radio Okapi, el portal de noticias de Monusco, *La Voix de l'Ituri*, entre otros.

Por otro lado, tanto el Gobierno del país como el gobernador de Ituri tienen también cuentas oficiales en Twitter, donde continuamente exponen los avances en la construcción de la paz en esta región; entre ellos, se incluye el programa de DDR que se está llevando a cabo con el FRPI. En consecuencia, esta plataforma es de gran utilidad para analizar el avance de este programa y cómo se van llevando sus etapas, así como los resultados expuestos por las autoridades.

Análisis multinivel: hallazgos

Para un mejor entendimiento, el caso será estudiado por niveles de análisis, desde las teorías de Lilli Banholzer (análisis multinivel del DDR) y de Johan Galtung (teoría de la paz), que permitirán obtener resultados de manera detallada y evidenciar la importancia del correcto cumplimiento de las etapas del proceso DDR para obtener los resultados de paz esperados.

Factores de nivel macro

El primer nivel por analizar es el de los factores macro, que se refieren al contexto general del lugar donde el programa DDR se está llevando a cabo, en este caso la provincia de Ituri, en la República Democrática del Congo.

Este país maneja un sistema semipresidencial descentralizado, cuyo presidente es Félix Tshisekedi. Su producto interno bruto (PIB) per cápita es de \$501, lo que lo ubica en el puesto 178 de 196 y da cuenta de su bajo nivel de riqueza (The World Bank, 2019). A pesar de tener grandes y variados recursos minerales, su economía se ha visto afectada por la mala gestión, la inestabilidad y la guerra civil que, a pesar de haber terminado con un acuerdo de paz en el 2003, no ha frenado la violencia, especialmente en la parte oriental del país, donde más de 100 grupos rebeldes continúan operando (BBC News, 2012).

En específico, la provincia de Ituri es una de las regiones más violentas del país, en la que los grupos beligerantes con facilidad han tomado el control de la región para ir en contra del Gobierno. Desde el 2017, varios grupos provenientes de la comunidad étnica lendu han desplegado ataques mortales en la región, en especial en contra de sus vecinos, los miembros de la comunidad hema, con quienes mantienen una rivalidad desde la Guerra de 1999 (International Crisis Group, 2020). Entre estos grupos se encuentran las Fuerzas Democráticas Aliadas (ADF), la Cooperativa para el Desarrollo del Congo (Codeco) y el FRPI, con el cual, recientemente, el 28 de febrero de 2020, se firmó un acuerdo de paz, uno de los compromisos del Gobierno el poner en práctica un proceso de DDR para los excombatientes (Okala, 2020a).

Ciertamente, el panorama ya desfavorable de esta nación, específicamente en la provincia de Ituri, se verá aún más afectado con la llegada de la pandemia, pues se ha evidenciado que toda la atención y los esfuerzos del Gobierno se han centrado en contenerla. En consecuencia, el covid-19 pasa a formar parte ahora de los factores macro que pueden afectar al desarrollo de los programas DDR. De acuerdo Vogel et al. (2021):

El proceso de paz del FRPI —que está más avanzado y se ha beneficiado de un importante respaldo del gobierno y de la MONUSCO— sigue sin terminar. Aunque tiene el potencial de convertirse en un modelo de acuerdo de paz con un fuerte compromiso por parte de los diversos actores, siguen existiendo cuestiones complicadas en torno a la integración del ejército y la amnistía (p. 15).

En este sentido, en lo que respecta al desarme, los factores de nivel macro claramente han afectado el desarrollo de esta etapa, pues se ha observado un retraso importante, ya que el Gobierno ha empezado con el desarme del FRPI ocho meses después de la firma del acuerdo de paz. Además, solo 31 combatientes habrían entregado sus armas, de los más de mil previstos (*The Defense Post*, 2020).

Esta demora es especialmente peligrosa, pues mientras los excombatientes se encuentran a la espera de entregar sus armas y reintegrarse a la sociedad, si no sienten que tienen las garantías necesarias para pasar por este proceso, entonces tenderán a reintegrarse al grupo armado y continuar con los ataques, lo que, en consecuencia, causa más niveles de violencia comunitaria, pone una barrera más a la construcción de una paz duradera y desincentiva a quienes aún son combatientes para que entreguen sus armas. En este punto, la pandemia juega también un rol importante, pues se ha evidenciado que, además de sus consecuencias económicas, crea nuevas oportunidades para que los grupos armados instrumentalicen la pandemia y sumen más miembros a sus filas (O'Neil y Van Broeckhoven, 2020).

En este sentido, en el caso del FRPI, se evidenció que los ataques continuaron después de la firma de la paz, mientras los milicianos esperaban que iniciara el proceso de desarme. Uno de estos enfrentamientos se produjo con las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) la noche del miércoles 30 de septiembre de 2020 en Gety, territorio de Irumu, precisamente el día que se había previsto para el inicio efectivo de la desmovilización; tal situación ha retrasado aún más esta etapa (*La Voix de l'Ituri*, 2020b).

En segundo lugar, la desmovilización también se ve afectada por los factores del nivel macro, pues para esta etapa se hace necesaria la presencia de recursos económicos, con los que se mantienen los campamentos de desmovilización. En ellos, los excombatientes reciben asistencia inicial básica antes de reintegrarse a la sociedad en un periodo de entre 3 y 21 días. Indudablemente, la batalla contra el covid-19 atrae una gran parte de los recursos del Estado (International Crisis Group, 2020); esto, sumado a la ya existente recesión económica del Congo Democrático, hace que esta etapa sufra retrasos y, por tanto, obliga al Estado a conseguir apoyo internacional para su financiamiento. El apoyo de la Monusco ha sido un actor fundamental para que estos procesos se lleven a cabo en Ituri.

En el caso del FRPI, tras la firma de la paz en febrero de 2020, los milicianos fueron llevados a un lugar de preacantonamiento en Azita, territorio de Irumu, a la espera de ser desmovilizados. Sin embargo, a causa de la pandemia, fue apenas el 14 de diciembre del 2020 cuando se inauguró el centro de desarme voluntario de elementos del FRPI en Karatshi, donde los excombatientes depositarán oficialmente sus armas, antes de iniciar el proceso de reintegración comunitaria (Radio Okapi, 2020).

La demora en esta segunda etapa conlleva los mismos riesgos descritos en la etapa anterior, a saber: reintegración al grupo armado y aumento de violencia comunitaria. En este sentido, puede evidenciarse que en el periodo de preacantonamiento, desde principios de agosto de 2020, cuando menos el 80 por ciento de los milicianos del FRPI abandonó este lugar en Azita, alegando que su racionamiento se vio reducido en un 40 por ciento, que se suprimieron sus bonificaciones —que oscilaban entre 350 y 25 dólares, según el rango— y que la atención médica también se vio afectada en un 50 por ciento por el Gobierno, que la brindaba a través del Programa de estabilización y reconstrucción de zonas que salen de un conflicto armado (Starec). En consecuencia, se registraron en el territorio de Irumu saqueos a la población, de los cuales el 20 por ciento fue causado por milicianos del FRPI (UNHCR, 2020b).

Ahora bien, una vez que los excombatientes se hayan instalado en los campos de desmovilización, la pandemia presenta otro desafío, pues además de que deben considerarse las medidas de bioseguridad pertinentes, después de este paso, que suele durar entre 3 y 21 días, los excombatientes son repatriados a sus lugares de origen. Sin embargo, a causa de las restricciones de movilidad impuestas por algunos territorios, se hace imposible que estas personas regresen a su hogar, por lo que deben permanecer en el centro más tiempo del previsto inicialmente. De esta manera, se retrasa de igual forma el proceso DDR, pues no se permite que nuevos milicianos entren a este campo y continúen hacia la reintegración.

Al ser reciente este campo, no se ha notificado el inconveniente aún. Sin embargo, esto sí se ha hecho en la vecina provincia de

Kivu del Norte, donde algunas familias han tenido que esperar más de cuatro meses en el centro de desmovilización para regresar a su lugar de origen (UN Peacekeeping, 2020), por lo que es muy probable que esta situación se repita en Ituri.

En tercer lugar, en cuanto a la reinserción se refiere, esta etapa es principalmente de carácter económico, ya que busca financiar por un corto periodo las necesidades básicas de los excombatientes y de sus familias, a través de una asignación mensual hasta que puedan reintegrarse activamente en la sociedad; la asignación suele otorgarse por tres meses. En este sentido, una de las condiciones propuestas por el FRPI para firmar el acuerdo de paz con el Gobierno fue el pago de bonificaciones para garantizar la supervivencia de sus exmilitantes cuando abandonaran las armas. Sin embargo, este paso fue una constante preocupación para el grupo armado mientras esperaban que empezara el proceso DDR, ya que el Gobierno parecía no cumplir con este requerimiento, una vez más como consecuencia de la falta de recursos (*La Voix de l'Ituri*, 2020a).

En esta etapa, los retrasos causados por la pandemia tienen también graves consecuencias, pues mientras los excombatientes no tengan garantías para una beneficiosa reintegración, y si el Gobierno suspende las bonificaciones mensuales, entonces existe el riesgo latente de que la guerra vuelva a ocurrir, por lo que es indispensable que estos procedimientos se agilicen, de lo contrario podrían incrementarse los costos para el Estado. La República Democrática del Congo debe apoyarse en organismos e instituciones internacionales para lograr costear este proceso y llevarlo a cabo con éxito.

Finalmente, continuando con la reintegración, se evidencia en el caso estudiado que existen graves factores macro que pueden afectar esta etapa. Una de ellas es la recesión económica que se espera como consecuencia de la pandemia (World Bank, 2019), lo que definitivamente dará como resultado mayores tasas de desempleo. En segundo lugar, existe inseguridad alimentaria, que se ha agravado a partir de la pandemia por la restricción de movilidad y la falta de acceso de la población a servicios de salud y

nutrición. Como resultado, más de 21.8 millones de personas se encuentran en esta situación, con Ituri como una de las provincias más afectadas (United Nations World Food Program, 2020).

En este sentido, no existen las condiciones adecuadas para un correcto proceso de reintegración a la sociedad. Al no haber suficientes plazas de empleo en las que puedan reubicarse los excombatientes, y con la preocupante situación de inseguridad alimentaria, se corre el riesgo de que los grupos armados no vean el DDR como una opción y que aquellos que ya se desmovilizaron deseen regresar a las milicias, donde, aunque sea de forma mínima, les ofrecen mejores opciones de supervivencia.

De esta forma, estos factores presentan un riesgo latente para la etapa de reintegración, que no ha sido llevada a cabo de manera correcta por el Gobierno, pues la solución que ha propuesto es unir a los excombatientes a las FARDC sin proporcionarles la seguridad de bienestar para ellos y para sus familias.

Factores de nivel meso

Dentro de los factores de nivel meso se encuentran las características específicas del programa DDR, entre las que se encuentran los actores involucrados y el tipo de ayuda que se ofrece. En este caso, el programa DDR que se está implementando en Ituri nace del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno y el FRPI el 28 de febrero del 2020. En dicho acuerdo, el Estado se comprometió a poner en práctica el proceso DDR e incorporar a los excombatientes que lo solicitaran a las fuerzas de defensa, previa verificación, caso por caso, y según competencias basadas en los criterios definidos por la ley. A partir de esto se les asignarían los grados y rangos correspondientes de acuerdo con sus capacidades (Okala, 2020a).

Dentro de este proceso han sido actores fundamentales el Gobierno congolés, el Gobierno provincial del Ituri, los líderes del FRPI y, finalmente, la Monusco. Esta última ha sido un actor de gran relevancia dentro del proceso de paz y, en específico, dentro del programa DDR en Ituri, ya que ha trabajado junto con los equipos del Starec, brindando apoyo técnico y logístico.

De la misma manera, desde que se detectó el primer caso de covid-19 en el país, en marzo de 2020, esta misión apoyó a las autoridades en el desarrollo de procedimientos y políticas para la implementación de las medidas de respuesta al covid-19, así como la seguridad y el transporte aéreo para el movimiento de materiales (United Nations Secretariat, 2020b).

El brote de esta nueva enfermedad causó retrasos en el desarrollo del programa DDR, cuya etapa de desarme empezó mucho antes de la firma del acuerdo de paz. Es así como en agosto del 2019 el gobernador de la provincia de Ituri empezó con el preacantonamiento de los combatientes del FRPI (United Nations Secretariat, 2019). Sin embargo, de acuerdo con el reporte del secretario general, entregado al Consejo de Seguridad en junio del 2020 como resultado de las restricciones impuestas para frenar la pandemia, algunas actividades fueron suspendidas temporalmente hasta que la situación permitiera su reanudación; en consecuencia, existieron retrasos en la implementación de la etapa de desmovilización: más de 1200 combatientes se encontraban en el preacantonamiento (United Nations Secretariat, 2020a).

Para avanzar con el proceso de desmovilización fue imprescindible el apoyo de la Monusco, que el 11 de mayo del 2020 entregó al Gobierno provincial dos sitios para ser usados en el desarme y la desmovilización de los excombatientes del FRPI; tales lugares contaban con 26 tiendas de campaña con 162 camas y colchones (Okala, 2020b). Asimismo, tomando en cuenta la situación sanitaria, la Monusco procuró que existieran espacios reservados para el aislamiento de los casos sospechosos de covid-19. Se hace evidente entonces cómo la ONU y sus misiones, como la Monusco, tienen un rol crucial dentro de estos procesos. Estos organismos son los principales proveedores de recursos para estas zonas conflictivas. Sin su apoyo, los objetivos de paz del Gobierno no podrían concretarse de manera eficiente por las limitaciones que existen, entre ellas la actual pandemia.

Por otro lado, a raíz de los retrasos causados por el contexto sanitario, las milicias han aprovechado para fortalecerse y atacar de nuevo. Esto perjudica los esfuerzos de organismos internaciona-

les que, al tratar de cumplir con los tiempos asignados, deben trabajar ocasionalmente solos, pues el Gobierno se centra en atender la crisis humanitaria que se agrava por la pandemia.

Según la Secretaría General de Naciones Unidas, “la aparición de la covid-19 está obstaculizando los esfuerzos para aplicar el Marco de Paz, Seguridad y Cooperación para la región” (United Nations Security Council, 2020, párr. 1), ya que con la mira en objetivos sanitarios por parte del Gobierno, los grupos armados utilizan esos momentos para evitar que los procesos de paz se den en los tiempos esperados, en especial las facciones del FRPI que no se encuentran satisfechas con la participación de la organización en el DDR del Congo.

El diario *The New Times* señala que algunas familias fueron forzadas a vincularse a los grupos armados y que después del inicio de los programas DDR, muchos jóvenes siguen sin poder reunirse por completo con sus familias, pues sus padres aún son combatientes. Dentro de las filas armadas, su deseo de continuar sus estudios y mejorar su calidad de vida se ve cada vez más lejano (Karuhunga, 2020).

Para Banholzer (2013), si los programas DDR se posponen por mucho tiempo, el problema tiende a agravarse, pues tanto las partes en conflicto como el personal de mantenimiento de la paz comienzan a alejarse del compromiso adquirido; como consecuencia, el programa podría perder legitimidad y, finalmente, fracasar. En el caso de Ituri, como se evidencia entre una y otra etapa, existió un retraso de más de un año, debido principalmente a las restricciones impuestas por el Gobierno para contener los contagios por covid-19. Esto representa un gran desafío para el proceso de paz, pues se corre el riesgo de que los combatientes durante este tiempo retomen sus armas.

La demora en la etapa de desmovilización efectivamente causó ciertos inconvenientes. El 30 de septiembre elementos del FRPI atacaron los lugares de desarme que habían sido donados por la Monusco, como una forma de reclamo por el incumplimiento de los compromisos del Gobierno, entre los cuales se encontraban el pago de estipendios a los excombatientes. Una vez solventado

este problema, se pudo proceder el 31 de octubre a la inauguración oficial del proceso de desarme (United Nations Secretariat, 2020c). No obstante, apenas tres semanas después, las organizaciones no gubernamentales (ONG) de la región y los líderes del FRPI empezaron a mostrar su preocupación por el aparente cese de las operaciones DDR, tras observar distintas irregularidades, como que el Gobierno ya no se estaría haciendo cargo de los milicianos en los campamentos de desmovilización; como resultado, ha aumentado la violencia comunitaria en la zona (*La Voix de l'Ituri*, 2020c).

Los actores involucrados solicitaron al Gobierno congoleño que dispusiera los recursos necesarios para la continuación de estas operaciones, con el objetivo de no perder los avances que hasta ese momento se habían realizado para construir la paz en la región, pues solamente 31 combatientes, con 10 armas, se habían movilizado, de los más de mil previstos (*La Voix de l'Ituri*, 2020c).

Con esta etapa estancada, se corre el riesgo de que el siguiente paso se suspenda: la reintegración, y con ella la reinserción que se encuentra dentro de esta etapa. Es importante recordar que la propuesta del Gobierno, al firmar el acuerdo de paz, había sido la de integrar a los excombatientes a las FARDC. Además, en la cuenta oficial de Twitter del Gobierno de la Provincia de Ituri se informó que se esperaba que el proceso de desarme y desmovilización tuviera una duración de dos meses, mientras que la reinserción y reintegración, una duración de 18 meses (Province de l'Ituri, 2020).

De igual manera, es posible identificar que, para la Monusco, la incertidumbre que existe en la población se convierte en un factor limitante muy determinante, ya que, sin el apoyo de las personas (nivel micro) y la predisposición de su parte para colaborar con el proceso, es muy difícil que se consiga un resultado visible que satisfaga las necesidades reales de los excombatientes.

De acuerdo con Banholzer (2013), es importante ofrecer el tipo de ayuda adecuado a los combatientes que buscan reintegrarse a la sociedad, a través de la formación de profesiones y otras medidas educativas, con el objetivo de evitar un grado de frustración entre los soldados que los haga regresar al grupo armado. En el

caso de Ituri, se evidencia que el proceso de reintegración no es el adecuado para todos los excombatientes, pues si bien unos podrían contar con las capacidades para formar parte de las Fuerzas Armadas, aquellos que no se encontraran calificados no podrían acceder a actividades de formación. Esta deficiencia puede deberse también al redireccionamiento de recursos para combatir la pandemia, por parte del Gobierno y la Monusco, quienes no han proporcionado un presupuesto adecuado para este fin. De la misma forma, las consecuencias ligadas a la pandemia de covid-19, como la agudización de la crisis económica, humanitaria y alimentaria, hacen difícil que los excombatientes puedan encontrar formas eficaces de reintegrarse y contribuir a su sociedad.

No obstante, existen numerosas instituciones y organismos no gubernamentales que han unido esfuerzos humanitarios y recursos para mejorar paulatinamente la condición de las personas afectadas en Ituri. En el caso de menores de edad, la fundación humanitaria sin fines de lucro Jewish World Watch es la encargada de negociar con los líderes de los grupos armados en el Congo para liberar a niños, niñas y adolescentes que se encuentran recluidos en las filas combatientes en contra de su voluntad, así como de brindarles apoyo psicológico en aquellos casos de abusos sexuales o enfermedades mal curadas (Jewish World Watch, s. f.).

Con estas acciones, se facilita que el resto de las etapas necesarias para llevar a cabo un proceso DDR eficiente tenga un trato diferenciado con la población menor de edad afectada. En este sentido, la reintegración de niños se ha llevado a cabo con rehabilitación psicológica y la atención médica correspondiente. También se han facilitado espacios de educación formal para que, en el mediano plazo, puedan desenvolverse profesionalmente sin represalias sociales que los aislen.

Es importante tomar en cuenta que, para establecer un proceso de paz positiva dentro de Ituri, la etapa de reintegración es crucial con el fin de que los combatientes sean incluidos en actividades económicas que les permitan llevar un estilo de vida normal dentro del ámbito civil. Esta etapa requiere una investigación

rigurosa que permita comprender cómo se pueden dar los procesos de reintegración de la mejor forma. En ocasiones, no basta solo con integrarlos a las áreas militares del Gobierno, sino que es importante desarrollar las capacidades de los excombatientes para que puedan reintegrarse en la sociedad.

Por otro lado, es necesario que estas personas reciban preparación académica adecuada, según el último grado de educación que recibieron antes de ingresar a las filas de combate. Garantizar una correcta preparación en los centros DDR permitiría que los excombatientes respondieran de manera efectiva a las complicaciones de su entorno, incluidas aquellas que surgen de la pandemia.

Factores de nivel micro

Dentro de este nivel se analizan las características y experiencias individuales que afectan la voluntad y la capacidad de los combatientes para entregar sus armas y reintegrarse a la sociedad civil. Esto, por tanto, involucra las motivaciones que manejan los excombatientes al ingresar a los programas DDR y la comparación del nivel socioeconómico que tendrían al salir del grupo armado. En el caso del FRPI, estos factores afectarían principalmente las etapas de desarme y reintegración.

Por un lado, impactan al primer paso que es el desarme. Es así, ya que después de los retrasos existentes en el programa y los inconvenientes por la falta de cumplimiento de ambas partes de los compromisos pactados en el acuerdo de paz, no existe la confianza por parte de los excombatientes de que desarmarse efectivamente vaya a traerles beneficios. Una prueba clara de esto es que solamente 31 combatientes se han desarmado y desmovilizado, de los 1138 que restaban hasta principios de diciembre del 2020 (United Nations Secretariat, 2020c). De esta forma, existe miedo e incertidumbre de lo que les pueda llegar a pasar a ellos y a sus familias si se quedan sin su posición dentro del grupo armado.

Hay que comprender en este punto la clase de miedo dominante en la población. En muchas ocasiones, los dirigentes del grupo armado tienen tanto poder e influencia como el Gobierno,

por lo que las personas temen las represalias que podrían enfrentar en caso de salir de las filas de combatientes. Como resultado, los testimonios de quienes se encuentran en proceso de ser parte del DDR son historias de temor, en las que el deseo para conseguir un mejor estilo de vida es sobrepasado por el miedo de sufrir las consecuencias, cuando se sabe que el Estado no tiene la capacidad de protegerlos completamente.

Uno de los niños rescatados, elegido líder estudiantil por sus compañeros, explica para el diario *The New Times* las experiencias por las que atravesó con sus padres, quienes lo perdieron todo y fueron obligados a involucrarse en las filas armadas: “La señora mayor, Angeline Mukandutiye, fue quien nos dijo que fuéramos al entrenamiento militar. Éramos unos 113 niños en un lugar llamado Falinga y nos entrenamos durante un mes” (Karuhanga, 2020, párr. 11). La mujer a la que hace referencia el niño en su entrevista era una de las genocidas más buscadas por su participación en el genocidio de Ruanda.

Asimismo, existe incertidumbre sobre su situación al perder jerarquía dentro del grupo armado, ya que, para muchos, la pertenencia significa automáticamente un rango social elevado y seguridad frente a la desatención del Estado, que posee recursos limitados.

Por otro lado, en cuanto a la reintegración, estos procedimientos y los combatientes que se beneficiarían han perdido importancia frente al Gobierno e incluso frente a la Monusco a causa de la expansión de la pandemia. De esta forma, al no existir un programa concreto que les garantice bienestar a aquellos que no desean unirse a las Fuerzas Armadas, entonces no existe la confianza para que los milicianos puedan ser parte del programa. Esto representa un gran retroceso hacia la construcción de la paz en la región, pues si este nivel llega a fallar, entonces se pierden todos los avances alcanzados en las etapas previas, pues una vez más se corre el riesgo de que estas personas vuelvan a armarse.

Para Banholzer (2013), cada combatiente debe lidiar con su situación personal, la cual influirá en su disposición y habilidad

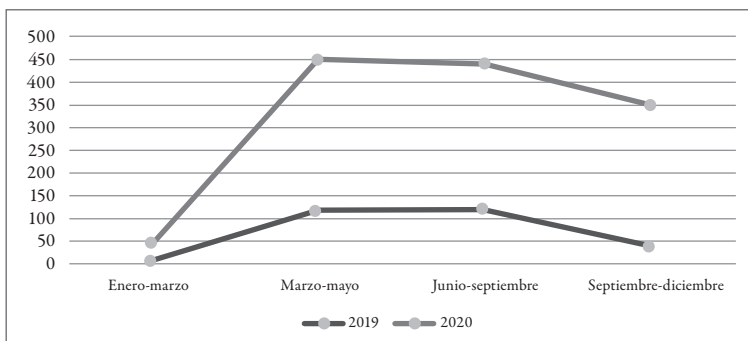
para desarmarse y reintegrarse. Dentro de esta situación se incluyen los niveles socioeconómicos, los cuales hemos visto que no son nada favorables ni ofrecen un incentivo o seguro para los combatientes de que la reintegración sea el camino adecuado. Asimismo, existen altos niveles de violencia en la provincia que no han podido ser controlados por el Gobierno, puesto que el FRPI no es el único grupo armado en el territorio.

Una vez más, la Monusco juega un importante rol en este aspecto. En la provincia de Ituri, como respuesta a la violencia de las milicias, la Misión consolidó la presencia de su fuerza para mejorar la inteligencia militar y proteger a los civiles mediante la dominación del área. También mantuvo su apoyo a las FARDC mediante el intercambio de inteligencia, evacuaciones médicas y asistencia logística (United Nations Secretariat, 2020a). No obstante, su despliegue también se vio afectado por las restricciones y medidas impuestas para controlar la pandemia.

En este sentido, se evidenciaron la suspensión de las rotaciones, las repatriaciones y el despliegue de personal uniformado. La rotación de personal se inició apenas a mediados de julio, tomando en cuenta medidas de mitigación, que incluían una cuarentena obligatoria de 14 días para todas las unidades y el personal entrantes. Estas suspensiones repercutieron negativamente en los procesos militares y de policía; aminoraron los esfuerzos en cuanto a la reducción de la violencia comunitaria y apoyaron, en cambio, a la respuesta sanitaria nacional (United Nations Secretariat, 2020b).

En consecuencia, los niveles de violencia han aumentado con respecto de los mismos periodos del año anterior al 2020. Como puede observarse en la Figura 1, el número de muertes causadas por incidentes perpetrados por milicias en la región se ha incrementado de gran forma con respecto del año anterior. Tal situación puede deberse a la suspensión de las actividades de seguridad de la Monusco, que representaban un gran apoyo a las Fuerzas Armadas del país para controlar a estos grupos.

Figura 1. Número de muertes por incidentes con grupos armados en Ituri



Fuente: elaboración propia con base en la información de los reportes del secretario general sobre la Monusco en 2019 y 2020.

De igual manera, no es posible la reintegración sin la existencia de un programa concreto que garantice y evalúe las etapas posteriores por medio de lineamientos que dirijan el panorama de quienes ya completaron su paso por el DDR. Después de su salida, muchos de ellos son olvidados y relegados socialmente, pues no existe una adecuada transmisión de la información hacia la sociedad civil que favorezca su inclusión. Por ende, si en el nivel micro no se consigue asegurar a los excombatientes que en un futuro su desarrollo será adecuado, la consecución de los siguientes niveles será sumamente complicada, puesto que el éxito de los programas DDR recae, inicialmente, en la correcta aplicación a la sociedad, en la confianza y en la divulgación social.

Asimismo, según información de los medios de comunicación locales de la provincia de Ituri, algunos comisionados explicaron que para poner fin al proceso de violencia es necesario el DDR como elemento central de las negociaciones. También se propuso poner fin a la impunidad de los procesos violentos que atentan con las regiones africanas aledañas, ya que con la disminución de personal de la Monusco a causa de la pandemia, la posibilidad de que el conflicto se extienda a otras regiones es inminente.

La información recopilada hasta el momento permite comprender que en el nivel micro existe el deseo de paz. Gran parte de la población armada no quiere ser parte voluntariamente de dichos

grupos, pero en muchos casos se vieron forzados por la necesidad de proteger a sus familias o de no abandonarlas y se vincularon en las filas combatientes. Por tanto, según Galtung (2010), es posible generar la paz positiva a partir de este nivel, pues existe la motivación necesaria para generar un cambio que se transmita a los siguientes niveles de la sociedad.

Reflexiones finales

Con base en el análisis presentado puede inferirse que, efectivamente, el covid-19, las medidas que los gobiernos tomaron para mitigar su propagación y sus efectos colaterales tuvieron un impacto negativo dentro del programa DDR, en proceso de implementación en la provincia de Ituri con los excombatientes del FRPI.

En primer lugar, en el nivel macro puede identificarse que el Congo es un país sumamente conflictivo que, pese a los recursos naturales tan valiosos que posee, no logra satisfacer las necesidades del pueblo, forzado a incorporarse a las milicias como medio alternativo a su condición de vida.

Asimismo, se concluye que el covid-19 pasó a formar parte de los factores macro que han impactado de manera negativa el proceso DDR. Si bien todas las etapas sufrieron afectaciones, el desarme y la desmovilización han sido las fases que más lo han resentido, puesto que, aunque se logró preacantonar a los combatientes debido a la demora en la implementación del programa DDR, muchos de ellos abandonaron el lugar. Por ello, se logró desmovilizar solamente a 31 combatientes de los más de mil previstos; de este modo, no se pudo continuar exitosamente con las etapas posteriores.

De igual manera, el Gobierno, pese a sus esfuerzos por detener la expansión de la violencia y atender con prontitud la pandemia de covid-19, se ha visto frente a situaciones que superan sus capacidades. Por ejemplo, la de ponerle un alto al fuego a los grupos armados que atacan los campamentos destinados para iniciar los procesos de desmovilización y desarme con aquellos combatientes que sí desean retornar a su estatus civil.

En la misma línea, el apoyo económico y humanitario que la ONU ha prestado ha sido crucial en relación con la pandemia. Sobresale su ayuda para las poblaciones más afectadas por las complicaciones sanitarias y de violencia, que juntas generan un ambiente propicio para el caos y desorden, mayor al que se registraba inicialmente en situaciones de normalidad.

En segundo lugar, en el nivel meso, se evidenció que efectivamente existieron retrasos en las etapas de desarme y desmovilización como resultado de las restricciones impuestas para frenar la pandemia, lo que representó un gran riesgo al proceso de paz y aumentó los niveles de violencia comunitaria. De esta forma, hubo incidentes desplegados por elementos del FRPI que atacaron los lugares destinados para la desmovilización, con el objetivo de llamar la atención de las autoridades para que cumplan lo pactado en el acuerdo de paz y lo hagan en los tiempos acordados. A pesar de que este inconveniente se solventó y se pudo continuar con el proceso, casi un mes después los milicianos reportaron irregularidades que hicieron que la desmovilización volviera a suspenderse. De esta manera, se configura un escenario peligroso en el que pueden perderse los pocos avances hasta ahora logrados.

Dentro de este nivel se destaca la participación de organismos sin ánimo de lucro que velan por el respeto de los derechos humanos y promueven que en todas las instancias se garantice acceso a la educación, a la salud y a la alimentación como ejes fundamentales para las personas rescatadas.

Finalmente, en el nivel micro, la percepción de las personas acerca de los procesos DDR influye en la capacidad de éxito que estos pudieran tener en el largo plazo. Si la desconfianza o las dudas son más grandes que la voluntad por salir del grupo, por temor a posibles represalias futuras, las personas seguirán siendo parte de las milicias. A esto se suma que no existe un plan específico de reintegración que no sea incorporar a los excombatientes a las Fuerzas Armadas del país, por lo que no existe tampoco una garantía de bienestar al reintegrarse a la sociedad. Por último, a causa de las repercusiones negativas en las actividades militares de la Monusco originadas por la pandemia, los niveles de violencia comunitaria

ria se han incrementado. Existe un mayor número de ataques por parte de los grupos armados irregulares y han tenido lugar más muertes y desplazamientos.

Es fundamental reconocer la importancia del rol de la ONU dentro de los procesos DDR, puesto que el apoyo técnico y logístico de este organismo fue fundamental para iniciar este proceso después de la firma del acuerdo de paz, así como para dar continuidad especialmente a las etapas de desarme y desmovilización después de los grandes retrasos que se presentaron. En consecuencia, si la ONU no hubiera proporcionado al Gobierno de Ituri los campamentos totalmente equipados para el desarme, es muy probable que el proceso no hubiera iniciado aún y que los excombatientes retomaran las armas. De la misma forma, la Monusco ha colaborado en el manejo de la pandemia en todo el país y ha tomado en consideración todas las medidas de bioseguridad en el momento de realizar sus actividades.

Referencias

- Ayuso, A. (2020, 19 de abril). Convivir con el ébola y el Covid-19: el Congo ante el peor escenario de salud pública del mundo. *El Independiente*. <https://www.elindependiente.com/vida-sana/2020/04/19/convivir-con-el-ebola-y-el-covid-19-el-congo-ante-el-peor-escenario-de-salud-publica-del-mundo/>
- Ball, N. (2006). *Disarmament, demobilization and reintegration: mapping issues, dilemmas and guiding principles*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20060800_cru_paper_ddr.pdf
- Banholzer, L. (2013). *When do disarmament, demobilization and reintegration programs succeed?* German Development Institute. https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_8.2014.pdf
- BBC News. (2012, 20 de noviembre). Q&A: DR Congo conflict. <https://www.bbc.com/news/world-africa-11108589>
- BBC News. (2020, 23 de septiembre). Coronavirus in Africa tracker. <https://www.bbc.co.uk/news/resources/idt-4a11d568-2716-41cf-a15e-7d15079548bc>

- Calderón, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista de Paz y Conflictos*, 2, 60-81. <https://www.redalyc.org/pdf/2050/205016389005.pdf>
- Coning, C. (2020, 3 de abril). *The impact of COVID-19 on the performance of peace operations*. Norwegian Institute of International Affairs. https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/2653252/COVID-19_BRIEF_2_deConing.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Correales López, S. K. (2017). Procesos de IDDRS en el mundo: análisis de variables en el caso colombiano. *Administración y Desarrollo*, 47(1), 41-54.
- Fisas, V. (2011). *Introducción al desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de excombatientes*. Escola de Cultura de Pau.
- Galtung, J. (2010, 20 de septiembre). Johan Galtung: “Me impresiona la idea de unos Estados Unidos de Latinoamérica”. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/johan-galtung-me-impresiona-la-idea-de-unos-estados-unidos-de-latinoam%C3%A9rica/a-6021716>
- Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista, L. (2007). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill.
- Hueso, V. (2000). *Johan Galtung. La transformación de los conflictos por medios pacíficos*. <https://www.semanticscholar.org/paper/Johan-Galtung%3A-La-transformaci%C3%B3n-de-los-conflictos-Garc%C3%ADa/ff27a6406a7f129aab2fc5ff7ecfe52c686e71c9>
- Interagency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration. (2020, 30 de julio). Joint statement on covid-19 and disarmament, demobilization and reintegration. United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Center. <https://www.unddr.org/joint-statement-on-covid-19-and-disarmament-demobilization-and-reintegration/>
- International Crisis Group. (2020, 15 de julio). *DR Congo: ending the cycle of violence in Ituri*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/292-drc-ending-violence-in-ituri%20%281%29.pdf>

- Jewish World Watch. (s. f.). *The Democratic Republic of the Congo*. <https://www.jww.org/democratic-republic-of-the-congo/>
- Karuhunga, J. (2020, 27 de noviembre). From fear of death to shattered dreams; the story of ex-FLN child soldiers. *New Times*. <https://www.newtimes.co.rw/news/fear-death-shattered-dreams-story-ex-fln-child-soldiers>
- La Voix de l'Ituri*. (2020a, 18 de septiembre). Ituri: la FRPI pose des préalables avant le lancement de DDR. *La Voix de l'Ituri*. <http://lavoixdelituri.net/iturila-frpi-pose-des-prealables-avant-le-lancement-de-ddr/>
- La Voix de l'Ituri*. (2020b, 1 de octubre). Irumu: 11 morts après affrontements entre les militaires des FARDC et les miliciens de la FRPI. *La Voix de l'Ituri*. <http://lavoixdelituri.net/irumu-11-morts-apres-affrontements-entre-les-militaires-des-fardc-et-les-miliciens-de-la-frpi/>
- La Voix de l'Ituri*. (2020c, 24 de noviembre). Irumu: cri de détresse des forces vives de Walendu Bindi face au blocage du processus de démobilisation des miliciens de la FRPI. *La Voix de l'Ituri*. <http://lavoixdelituri.net/irumu-cri-de-detresse-des-forces-vives-de-walendu-bindi-face-au-blocage-du-processus-de-demobilisation-des-miliciens-de-la-frpi/>
- Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (Monusco). (2019). *Disarmament, demobilization, and reintegration (DDR)*. <https://monusco.unmissions.org/endor>
- Okala, J. (2020a, 2 de marzo). DRC: Congolese government and FRPI armed group have signed a peace agreement, much to the relief of the local population. Monusco. <https://monusco.unmissions.org/en/drc-congolese-government-and-frpi-armed-group-have-signed-peace-agreement-much-relief-local>
- Okala, J. (2020b, 12 de mayo). Ituri: Monusco hands over two sites for FRPI disarmament to the government. Monusco. <https://monusco.unmissions.org/en/ituri-monusco-hands-over-two-sites-frpi-disarmament-government>
- O'Neil, S., y Van Broeckhoven, K. (2020, 7 de octubre). With armed groups on the rise, youth engagement is more important than ever. Inter Press Service News Agency. <http://www.ips->

news.net/2020/10/armed-groups-rise-youth-engagement-important-ever/

Pérez, G. (1994). *Investigación cualitativa. Retos, interrogantes y métodos*. La Muralla.

Province de l'Ituri. [@provinceituri]. (2020, 8 de noviembre). *Poursuite du processus #DDR des éléments #FRPI: ce qu'il faut retenir*. [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/provinceituri/status/1325389084227932161>

Radio Okapi. (2020, 14 de diciembre). *Ituri: lancement officiel du processus de démobilisations des miliciens FRPI*. <https://www.radiookapi.net/2020/12/14/actualite/securite/ituri-lancement-officiel-du-processus-de-demobilisations-des-miliciens>

Schulhofer-Wohl, J. y Sambanis, N. (2010). *Disarmament, demobilization, and reintegration programs: an assesment*. Folke Bernadotte Academy Publications.

The Defense Post. (2020, 2 de noviembre). DR Congo Begins Disarmament of Rebels in Troubled Ituri. *The Defense Post*. <https://www.thedefensepost.com/2020/11/02/dr-congo-ituri-rebels-disarmament/>

United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Centre (UNDDRRRC). (2006, 1 de agosto). *Integrated disarmament, demobilization and reintegration standards*. <https://www.unddr.org/modules/IDDRS-1.20-Glossary.pdf>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2020a, 11 de junio). *COVID-19, violencia y falta de fondos en República Democrática del Congo*. <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/covid-19-violencia-falta-fondos-rd-congo>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2020b, 9 de septiembre). *Rapport mensuel de monitoring de protection Ituri | août 2020*. <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/rapport-mensuel-de-monitoring-de-protection-ituri-ao-t-2020>

UN Peacekeeping. (2020, 22 de julio). *From combatant to civilian during covid-19*. <https://medium.com/we-the-peoples/from-combatant-to-civilian-during-covid-19-f6b9a43fae7f>

- United Nations Secretariat. (2005, 24 de mayo). *Note to the General Assembly, A/C.5/59/31*. https://digitallibrary.un.org/record/549756/files/A_C-5_59_31-EN.pdf
- United Nations Secretariat. (2019, 27 de septiembre). *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo: Report of the Secretary General S/2019/776*. <https://undocs.org/pdf?symbol=en/S/2019/776>
- United Nations Secretariat. (2020a, 18 de junio). *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo: Report of the Secretary-General S/2020/554*. <https://undocs.org/es/S/2020/554>
- United Nations Secretariat. (2020b, 21 de septiembre). *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo: Report of the Secretary-General S/2020/919*. <https://undocs.org/es/S/2020/919>
- United Nations Secretariat. (2020c, 30 de noviembre). *Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo: Informe del Secretario General S/2020/1150*. <https://undocs.org/es/S/2020/1150>
- United Nations Security Council. (2020, 22 de abril). *Covid-19 Pandemic Threatens Efforts to Implement Peace, Security Cooperation Framework for Great Lakes Region, Special Envoy Tells Security Council*. <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/covid-19-pandemic-threatens-efforts-implement-peace-security>
- United Nations World Food Program. (2020). *Democratic Republic of the Congo emergency*. <https://www.wfp.org/emergencies/kasai-emergency>
- Vogel, C., y Musamba, J. (2016). Recycling rebels? Demobilization in the Congo. Rift Valley Institute. https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/145388/1/2016_Recycling_Rebels__Demobilization_in_the_Congo_by_Christoph_Vogel_and_Josaphat_Musamba_-_RVI_PSRP_Usalama_Project_Briefing_%282016%29.pdf
- Vogel, C., Salvaggio, G. y Boiss, P. (2021, febrero). *The landscape of armed groups in Eastern Congo: missed opportunities*,

protracted insecurity, and self-fulfilling prophecies. Kivu Security Tracker (KST) - Congo Research Group. <https://kivu-security.nyc3.digitaloceanspaces.com/reports/39/2021%20KST%20report%20EN.pdf>

World Bank. (2019). *The World Bank in DRC*. <https://www.worldbank.org/en/country/drc/overview>

Teoría del abuso del derecho

Eduardo Dacasa López *

Resumen

Iniciamos el presente estudio sobre el abuso del derecho tras hacer una consideración sobre la necesaria relación entre la ética, la justicia y el derecho como una condición *sine qua non* para la existencia de un orden normativo eficaz y válido que regule la vida de los individuos en sociedad y les permita alcanzar sus fines como seres humanos y lograr su máximo desarrollo. Después se hace una breve incursión en el desarrollo histórico y el derecho comparado en torno a la figura del uso abusivo del derecho en el contexto occidental y se incursiona, de forma somera, en la temática de la interpretación de la ley en el sistema mexicano. Posteriormente, nos referimos a las diversas teorías que han tratado de explicar la naturaleza del abuso del derecho. Para finalizar, se hará un análisis de la regulación de la figura en el derecho mexicano y nos referiremos a algunas tesis jurisprudenciales sobre el tema.

Palabras clave

Abuso del derecho, conflicto de intereses, fraude del derecho, justicia, principios éticos.

Fecha de recepción:
abril de 2021

Fecha de aceptación:
mayo de 2021

* Licenciado en Derecho por la Universidad La Salle. Maestro con especialidad en derecho de empresa por la Universidad Marista y doctor en Derecho por la Universidad Marista. Catedrático en la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle Ciudad de México, eduardo.dacasa@lasallistas.org.mx

Theory of abuse of law

Keywords

Abuse of law, conflict of interest, fraud of law, justice, ethical principles.

Abstract:

We begin the present study on the abuse of rights starting from a prior consideration of the necessary relationship between ethics, justice and law as a *sine qua non* condition for the existence of an effective and valid normative order that regulates the life of man in society and allows him to pursue his goals as a human being, achieving his maximum development. The analysis then follows a brief incursion into the historical development and comparative law surrounding the figure of the abusive use of the right in the western context, briefly entering the thematic of the interpretation of the law in the Mexican system, to later refer to the various theories that have tried to explain the nature of the abuse of the right. Finally, there is an analysis of the regulation of the figure in Mexican law referring to some jurisprudential theses on the subject.

Planteamiento

El concepto de *abuso de derecho* parece ser una antinomia o una *contradictio in terminis*, pues se parte de entender que el fin del derecho, por antonomasia, es la justicia. De este modo, se contraponen a la lógica el ser considerado en el uso de un derecho subjetivo concedido por una ley vigente que incurra en un abuso. Sin embargo, el ejercicio de un derecho subjetivo puede perfectamente realizarse de modo tal que la intención del actor desvirtúe el objeto del derecho, al buscar con su aplicación generar un daño o perjuicio a una tercera persona, sin que esta condición le reporte en lo individual ningún beneficio, y obrar de mala fe, en contra del espíritu del derecho.

En toda sociedad humana ha existido siempre la pretensión de definir y determinar aquellas conductas repudiadas que serán calificadas como ilícitas. Así, la función judicial de las autoridades, se entiende como una actividad realizada por los órganos

jurídicos estatales (o autorizada y validada por ellos), en la cual, a partir de normas establecidas por el legislador y configuradas por ellos mismos, ciertos conflictos sociales son resueltos en los términos en los que, genéricamente, las propias normas generales, las interpretaciones judiciales y las prácticas profesionales y sociales vayan determinando (Cossío, 2018, p. 67).

El tema que se aborda nace bajo el esquema de un ilícito civil contemplado en diversas legislaciones. En muchas de ellas, ha trascendido al plano de considerarse como un principio de derecho aplicable a la totalidad del ordenamiento, e incluso, trascendido del ámbito nacional al contexto internacional.

Ética, justicia y derecho

Partimos de considerar la relación necesaria que se presenta como condición *sine qua non* en todo orden normativo entre los conceptos de ética, justicia y derecho, de los cuales, los primeros son elementos insustituibles del tercero en la adecuada regulación de la convivencia humana en sociedad.

Así, como señala Preciado Hernández (2015), el obrar humano se encuentra regido por un conjunto de normas interpretativas que expresan un deber al encontrarse fundadas en el bien. Las actuaciones humanas representan que la razón impulsa a la voluntad para la obtención de un fin determinado, debiendo atenerse a una serie de principios y valores como criterios rectores, dado que ninguno de ellos es meramente subjetivo al encontrarse fundados en la propia naturaleza de las cosas; en este sentido, la arbitrariedad se contrapone al modo de ser de la propia norma y a su finalidad de justicia.

El esclarecimiento de la verdad de un hecho oculta en una controversia se entiende como una condición ineludible de un proceso judicial. Al no existir un paradigma que permitiera, sin lugar a duda, reflejar la verdad en el paradigma legal, en la antigua Roma los jueces comenzaron a sostener sus resoluciones en el paradigma moral de la motivación. Sin embargo, expresa Ribeiro (2006):

[la] verdad del hecho en disputa se encuentra en el hecho mismo. La verdad de la sentencia se encuentra en el descubrimiento que el juez hace del orden natural que rige al cosmos. Este orden natural es la verdad por esencia (p. 31).

Es inevitable reparar en el profundo espíritu liberal imbuido en los diversos ordenamientos jurídicos en el mundo occidental. El respeto a la dignidad humana se convierte en un principio toral de las normas constitucionales, al tiempo en que el respeto a la libertad de la persona matiza y orienta el sentido general de los ordenamientos de carácter tanto público como privado.

Sin embargo, desde la perspectiva dinámica del derecho, el carácter libertario de los derechos objetivos se traduce en ocasiones en el exceso de su ejercicio en el plano subjetivo, que extralimita las facultades que la ley concede y, en consecuencia, tergiversa su espíritu e imposibilita que se alcance el objeto de justicia de la ley. Al tomar como referencia los comentarios de Zagrebelsky sobre el concepto de *derecho dúctil*, se destaca que “[los] principios de justicia material se han ido enriqueciendo y generalizando a medida que se han hecho evidentes las consecuencias ‘perturbadoras’ y los costes sociales de los derechos individuales orientados a la libertad” (Zagrebelsky, 2009, p. 93).

Se entiende que el orden normativo se encuentra cimentado en un conjunto de principios y valores que estructuran a la propia sociedad para la consecución de sus objetivos al otorgar al ser humano los medios necesarios para su desarrollo como individuo. No obstante, y a pesar de la necesaria interrelación que se presenta entre estos principios y valores, al ser unos presupuestos de otros, debe respetarse una jerarquía que posibilite su realización, dado que la justicia es un fin fundamental y prioritario del derecho.

Desde una perspectiva histórica, el surgimiento de la teoría del abuso del derecho se atribuye indistintamente a los juristas italianos y franceses, quienes han sostenido intensos debates en torno de ella; mientras tanto, en nuestro país, el tema ha sido escasamente tratado por la doctrina, aunque se recoge, tanto en el plano legislativo como en el jurisprudencial, en algunas tesis aisladas que lo refieren.

La figura en comento parte de la necesidad, fundada en el principio de justicia, de imponer límites al ejercicio de un derecho legítimo cuando se realiza de forma abusiva y busca dañar a la contraparte. De esta forma, se aleja de una de las misiones del derecho, dado que se trata de un mecanismo que busca satisfacer los conflictos de intereses de las personas que se generan en el seno de la sociedad; es un instrumento del que se vale el juzgador para lograr la aplicación de la justicia en un caso controvertido.

Si se parte de considerar que el juzgador, al emitir una resolución sobre una controversia que le es planteada, lo hace aplicando normas justas, por ser imparciales, entonces el resultado será igualmente justo. Sin embargo, no siempre resulta posible la aplicación de la ley por el empleo de un silogismo simple, pues, en muchos casos, las determinaciones así asumidas se alejarán del principio de justicia.

Al tratar el tema, Atienza (citado por Blanco, 2006) hace referencia a lo que califica como *asuntos fáciles*, que serán aquellos en que la aplicación directa de la norma emanada de la ley resultará lo más adecuado para la resolución de la controversia; *asuntos difíciles*, que por su propia complejidad requieren una instrumentación argumentativa más profunda que permita desentrañar el sentido de la resolución y la justificación de su adopción; y los *asuntos trágicos*, en los cuales, sea cual sea la resolución adoptada, se verán afectados los derechos fundamentales de los implicados. El juzgador, al resolver tales asuntos, debe de ir más allá de la racionalidad formal, al incorporar en su valoración elementos adicionales que se traducen en lo que denomina *razonabilidad* en la determinación.

En este sentido, puede considerarse que se presentan al juzgador dos grandes paradigmas por asumir. Por un lado, el paradigma formalista, para el que la vida social se encuentra regida por normas de derecho que las personas tienen el deber de obedecer; se destaca en él la ausencia absoluta de arbitrariedad en la función de la aplicación del derecho, al encontrarse esta sometida a procedimientos rígidos.

Por la otra, cuando se hace referencia al paradigma ético, se hace apuntando a una exigencia comprometida con principios axiológicos definidos. Se entiende la ley como una expresión de la voluntad del pueblo, fundamentada en valores y principios que implican exigencias éticas y consideran lo humano como un fin en sí mismo (Blanco, 2006).

Al interpretar las disposiciones contenidas en la norma objetiva para su aplicación en una circunstancia determinada, nos encontramos en el plano *dinámico* del derecho. Así, en atención a lo que comenta Cisneros Farías (2018):

La norma general, al proyectarse sobre una conducta singular, pasa por el proceso de ser individualizada, de ser concretada respecto a ese comportamiento singular; es decir, de ser interpretada la conducta en cuanto al sentido y alcance que deba tener la ley que la regula (p. 43).

Este autor distingue tres elementos fundamentales para la aplicación del derecho:

- a) El hecho humano o los hechos relacionados con el hombre.
- b) La norma jurídica o el derecho objetivo que aplicar.
- c) El deber jurídico o los fines del derecho.

En cuanto a la interpretación de la ley y los órganos del Estado facultados para ella, podemos distinguir entre la *interpretación auténtica*, realizada por el propio legislador, y la *interpretación judicial*, realizada por los órganos jurisdiccionales competentes. Sin embargo, a pesar de los reiterados esfuerzos por mejorar el sistema de administración de justicia, los jueces no asumen frontalmente su función de integrar las deficiencias en las leyes.

Desde una perspectiva histórica, se apunta que el dispositivo constitucional consagrado en el numeral 64 de la Constitución de 1824 estipulaba que la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos debían guardar los mismos requisitos que se establecían para su promulgación, lo cual derivó en un exagerado apego de los juzgadores al texto de la ley.

La circunstancia anterior generó la necesidad de que se instituyera un procedimiento denominado *dudas de ley*, que implicaba la posibilidad para el juzgador de que, ante cualquier duda que surgiera sobre la ley, pudiera solicitar formalmente al Congreso del estado, por medio del gobernador, que aquel externara una interpretación auténtica sobre el sentido de la ley. Esta rigidez en la interpretación degeneró tanto la actuación judicial, que tan solo con la instauración de la figura del amparo se logró que el juez realizara una interpretación jurídica propiamente dicha de la ley; de esta forma, quedó establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) vigente.

Como señala González Oropeza (2016), la problemática de inmovilismo en la aplicación del derecho no fue atendida hasta recientemente en nuestro sistema judicial. Frente a las limitaciones interpretativas impuestas por la legislación, fue necesaria la manifestación precisa del órgano jurisdiccional en los siguientes términos:

El exacto cumplimiento de la Constitución solo puede lograrse si su intérprete se libera de las ataduras de quienes se encargan simplemente de aplicar textos legales (expresión positivizada del derecho), entiende que su función no se agota en la mera subfunción automática del supuesto derecho al texto normativo, ni tampoco queda encerrada en un positivismo formalizado, superado muchas décadas atrás, sino que comprende básicamente una labor de creación del derecho en la búsqueda de la efectiva realización de los valores supremos de la justicia (A. R. 533/89. Perfiles Termoplásticos, S. A., 7 de junio de 1989). Tercer Tribunal Colegiado en Materia administrativa del Primer Circuito. 8ª. Época. (p. 244).

Como se desprende de lo expuesto, el órgano jurisdiccional debe emplear en la resolución de una controversia una serie de elementos, tanto de carácter jurídico como metajurídico, que se entienden como métodos de interpretación o reglas de aplicación

del derecho. El resultado de esta interpretación y la aplicación de la norma representan para el juzgador la problemática de discernir sobre la validez de la norma aplicable, individualizar los conceptos de la ley al caso particular, elegir el método adecuado de interpretación y dilucidar si los resultados de esas consideraciones resultan ser justos y verdaderos.

El empleo de la lógica formal, como apunta Recasens Siches (1985), se convierte en un instrumento más adecuado y eficaz cuando se trata de ideas intrínsecamente válidas o puras, como es el caso de los fenómenos de la naturaleza. No obstante, al tratar de la existencia humana, su eficacia se relativiza, por lo que es necesario emplear la lógica de la razón, una lógica de lo humano que parta de criterios valorativos de diversa naturaleza, pero igualmente válidos. Según este planteamiento:

La lógica de lo humano o de lo razonable es una razón impregnada de puntos de vista estimativos, de criterios de valoración, de pautas axiológicas, que, además, lleva a sus espaldas como aleccionamiento las enseñanzas recibidas de la experiencia, de la experiencia propia y de la experiencia del prójimo a través de la historia (Recasens, 1985, p. 232).

La mente humana tiene la capacidad de captar la verdad de las cosas de manera natural como un reflejo del orden existente. Se trata de un orden que no puede modificarse voluntariamente, que determina la esencia de ese objeto y el uso para el cual puede destinarse. La ley positiva debe reflejar ese orden racional. Así se encuentra una coherencia propia que se traduce en la validez de la norma, dado que la racionalidad de la ley implica una necesidad apremiante que impone normas precisas.

De esta forma, actuar con justicia frente a cada cosa será, pues, respetar lo que ellas son y aceptar las condiciones que imponen para alcanzar su fin. Por tanto, el orden justo será aquel que refleja lo que es “debido” a las cosas y se concreta en el respeto y protección de los medios necesarios para que alcance su fin. Or-

den, verdad y justicia serán los tres goznes que ayudarán en la construcción del sistema jurídico (Aspe, 2003, p. 10).

La determinación judicial no es un simple silogismo. En su actuación, el juez debe cumplir con una serie de funciones no cumplimentadas por la norma general. Si bien al hacerlo debe fundarse en las directrices que la propia ley le señala, la sentencia tiene una función creadora del derecho, pues, ante las exigencias que plantea la cuestión en debate, el juzgador debe dar pleno sentido concreto a la norma general abstracta para implementar su aplicación al caso concreto. La valoración previa del fallo justo es necesaria para determinar la calificación de los hechos, la norma aplicable, la constatación de aquellos y la elección del método interpretativo adecuado.

Del análisis histórico sobre la evolución del modelo de justicia en nuestro sistema, el exministro José Ramón Cossío (2018) resalta que, a partir de la instauración de un orden constituido democráticamente y consagrado en la constitución, la legitimidad del sistema judicial se traducía en la aplicación estricta de un orden normativo que renuncia a la función creadora del derecho por parte del juzgador y condiciona el derecho al texto de la ley. En este sentido, apunta:

[No] había un criterio de justicia para buscar más allá de las normas, no inquiría por lo de bueno o malo tuvieran. La ley y la justicia quedaron confundidas. Justo era lo jurídicamente establecido, y lo jurídicamente establecido era lo legalmente previsto y judicialmente actualizado (p. 569).

Para reforzar lo anterior, se cita a Luis Alberto Trejo Osorno (2010), quien apunta al respecto:

La interpretación constitucional examina los principios, mientras que el juez constitucional tiene que analizar el caso concreto a la luz de éstos, así como efectuar una interpretación más consciente y maleable que la tradicional interpretación jurisdiccional por medio de silogismos o métodos de subsunción (p. 3).

Antecedentes históricos y de derecho comparado

Puede rastrearse la figura en cuestión desde el derecho romano. Así, si bien la figura del uso abusivo de un derecho como tal no era contemplada en el orden normativo romano, puede distinguirse perfectamente una serie de principios y disposiciones que tutelan la equidad en el ejercicio de los derechos. Así, el jurista Gayo afirma que *male enim nostro jure et non debemus* —no tenemos que usar mal nuestro derecho—, lo que nos permite entender, a pesar del excesivo formalismo de este sistema jurídico, que existía la preocupación por evitar que el ejercicio de un derecho se tradujera en una circunstancia injusta.

A pesar de que entre los tratadistas se presenta el debate en cuanto a la existencia de un límite en el ejercicio de los derechos a las contradicciones contenidas en otras disposiciones del *Digesto*, también es cierto que se encuentra la figura de la *exceptio doli generalis*, que se establece como un medio para sancionar el abuso en el uso de un derecho formal sobre un mejor derecho de la contraparte.

Durante el Medioevo, se encuentran figuras jurídicas que pueden considerarse como antecedentes de este tema. Así, la figura de la *aemulatis* se refería al ejercicio de una acción con la intención de generar un daño, presumiéndose la mala fe de quien actuaba por un ánimo de celos, envidia, malignidad o despecho. De la misma forma, se considera como antecedente de esta época la figura de las *inmisiones*, que parte de concebir como elemento fundamental el resultado de la acción y no tanto la intencionalidad, lo que obliga al actor a reparar el daño causado por su ejercicio.

Si bien en el derecho francés, como se apuntará en otro momento, el Código napoleónico no recoge la figura que aquí se trata —e incluso autores como Planiol la niegan—, la jurisprudencia, y posteriormente la propia legislación, hacen referencia a ella durante el siglo xx, a partir del principio de la relatividad y los derechos subjetivos dentro de los límites determinados por la ley.

Por su parte, en el derecho español, la teoría del abuso del derecho se encuentra contemplada tanto en la jurisprudencia como en el orden normativo. Así, en el plano jurisdiccional, la STS 14-02-1944, sostenida por el jurista Castán Tobeñas, reconoce la existencia de un abuso del derecho en el ejercicio y el uso de una facultad objetivamente legal de forma inmoral y antisocial, cuando subjetivamente implica la intención de perjudicar o, sin un fin legítimo, objetivamente cuando el daño se genera por un exceso en su ejercicio.

En la actualidad, a partir de la resolución de la sentencia del TS 22-09-54, el abuso del derecho se considera como un principio general del orden normativo, al tiempo que en el plano legislativo se encuentra contemplado en el artículo 7º del Código Civil español en los siguientes términos:

1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.
2. La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.

En el mismo sentido, al referirnos a que las normas de los países miembros de la Unión Europea se encuentran inmersas en el contexto de un ordenamiento supranacional, el tema que se trata se encuentra de igual forma contemplado como un principio general en el artículo 54º de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea para todas las disposiciones del mismo ordenamiento. Prohíbe la realización de actos que destruyan los derechos y libertades reconocidos en la Carta o que impongan limitaciones más amplias de las previstas.

En el contexto de las normativas latinoamericanas, podemos distinguir principalmente dos grandes corrientes. La primera se refiere a esta figura de manera explícita y está regulada específicamen-

te en su legislación, como en Argentina, Cuba o Perú; la segunda corriente la regula implícitamente al contener su espíritu en diversas disposiciones como es el caso de Brasil, Uruguay y Bolivia.

Teorías sobre el abuso del derecho

Para comenzar a tratar las diferentes teorías que se han formado para explicar la naturaleza de la figura que se comentó, es prudente iniciar por definirla con el fin de entender y, en su caso, evaluar y calificar lo acertado de dichos posicionamientos.

Lucio Decanini (2018) define la figura que aquí se trata de la siguiente manera:

Se denomina abuso del Derecho a la situación que se produce cuando el titular de un Derecho subjetivo actúa de modo tal que su conducta concuerda con la norma legal que concede la facultad, pero su ejercicio resulta contrario a la buena fe, la moral, las buenas costumbres o los fines sociales y económicos del Derecho (p. 59).

En opinión de Gutiérrez y González (1987), el abuso del derecho se constituye cuando el fin antisocial perseguido y el daño causado están motivados por la actualización del derecho y su ejercicio, que señala, además, que de todo derecho puede hacerse un uso abusivo. Así, se realizará un uso abusivo del derecho personal cuando con su ejercicio se cause un daño, se haya empleado con el fin de causarlo y su ejercicio no reporte utilidad o beneficio al autor, como dispone el artículo 1912° del Código Civil Federal (CCF); por otra parte, se produce un uso abusivo de un derecho real cuando en su ejercicio se genere un daño y este no reporte ningún beneficio a su actor, sin que sea necesario que concurra el elemento psicológico de la intencionalidad en los términos del artículo 840° del CCF.

Artículo 840°. No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario.

En este punto es conveniente referirse a lo apuntado por Gutiérrez y González (1987), aceptando que sí puede presentarse, como lo apunta, el uso abusivo de un derecho real. Sin embargo, el abuso no se encuentra contenido en el propio derecho, sino en su materialización. Si bien la ley no prevé que se presente el elemento psicológico en su realización, también es cierto que de no presentarse un elemento volitivo que implique el exceso en el uso del derecho no podría manifestarse un abuso en su ejercicio, pues la existencia del derecho contenido en el dispositivo normativo en ninguna manera contiene su abuso.

Debe partirse de señalar que el concepto de *abuso del derecho* se presenta únicamente en el plano subjetivo. Mientras que al tratar de derechos objetivos se les entiende, como apunta Flores García (2008), como una norma que contiene una serie de preceptos reguladores de la vida social, al hablar de derechos subjetivos se les entiende en relación con una serie de atribuciones que la ley confiere a su titular de exigir una conducta ajena al que el otro se encuentra jurídicamente obligado.

El derecho subjetivo señala una norma de conducta que sujeta a un individuo en una relación jurídica a una obligación, al tiempo que esa obligación otorga un derecho subjetivo a otra persona para exigir al primero una determinada conducta a la cual se encuentra obligado por la propia norma.

Una vez enunciados los conceptos anteriores, nos encontramos en posibilidad de realizar el estudio de las diversas teorías que explican la figura en la que se enfoca este artículo. Así, se parte de apuntar la existencia de tres teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica de la figura que tratamos:

1. Teoría subjetiva. Plantea que el derecho subjetivo es un derecho humano que nace de la condición de la persona como único sujeto del derecho. Dentro de la dinámica del derecho se entiende que el abuso del derecho se produce en su dimensión subjetiva cuando su ejercicio se realiza con la intención de causar un daño, sin que al mismo tiempo se presente un interés o utilidad.

Si bien esta teoría tuvo una gran aceptación, recibió igualmente fuertes críticas ante la dificultad de demostrar la intención de generar el daño. García Máynez (2015) critica la postura de Kelsen sobre los derechos subjetivos al equiparlos a los derechos objetivos, en vista de que los primeros son un reflejo de los segundos. En este sentido, comenta que el hecho de que un derecho derive de una norma no demuestra que esta y la facultad que concede sean lo mismo. El derecho subjetivo se entiende como una posibilidad de acción concedida a una persona, mientras que la norma objetiva es el fundamento de esa facultad.

En este orden de ideas, se entiende que se presenta una causalidad necesaria entre el ejercicio excesivo del derecho y la figura que tratamos. Así, García Máynez (2015) sostiene, al tratar la ley de la causalidad, que “la ley de causalidad jurídica posee el siguiente corolario: si la condición jurídica no varía, las consecuencias de derecho no deben cambiar. Todo cambio en las condiciones jurídicas determina una modificación en las consecuencias” (p. 172).

2. Teoría objetiva. Considera que un acto es abusivo si excede los fines de la norma, cuando el fin de su ejercicio es distinto al previsto por el legislador y desvía el derecho de su destino previsto en la ley.

Esta teoría podemos relacionarla con el método teleológico de interpretación, en el sentido de que va más allá de lo expresamente contemplado en la norma, al considerar el objeto o fin razonable de la ley. Así, la escuela de los intereses de Heck apunta que el objetivo de la norma persigue la protección de los intereses que el legislador regula y protege (Rojas Amandi, 2011).

En este tipo de interpretación, pueden destacarse los siguientes como elementos propios:

- a) Se busca aclarar precisamente cuáles son los intereses que motivaron la creación de la ley.
- b) Se debe definir la realización de dichos objetivos.

- c) Se debe escoger la interpretación que resulte más adecuada para la realización de esos propósitos.
3. Teoría mixta. Es la más aceptada en la actualidad y complementa la calificación de abuso, ya que de no poder establecerse la falta de utilidad o su uso ilegítimo, se acredita su uso irregular. Los derechos subjetivos otorgan a su titular una facultad que no es absoluta, sino que se encuentra restringida por los fines para los cuales fue concedida dicha facultad.

En el mismo orden de ideas, al relacionar la teoría mixta con el método teleológico de interpretación:

Sobre todo, en la interpretación teleológica reaparece el conflicto entre los tipos de interpretación subjetiva y objetiva. Para la posición subjetiva el fin de la interpretación es la voluntad o deseo del legislador al momento de emitir la ley. Para la posición objetiva existe un propósito de la ley independientemente de la voluntad de su autor y es el que se debe considerar en la interpretación teleológica (Rojas Amandi, 2011, p. 209).

Son elementos del abuso del derecho:

- a) La intención de causar daño.
- b) La ausencia de un interés legítimo en su ejercicio.
- c) La desviación de la función y el objeto del derecho.

La materialización del abuso en el ejercicio de un derecho requiere como una condición *sine qua non* que su empleo haya generado un daño que pueda ser probado y cuantificado. Esto implica un ejercicio anormal sin un interés legítimo que altera y desvía el fin económico y social del derecho. Se distinguen tres elementos:

- a) Uso de un derecho objeto y extremadamente legal.
- b) El daño de un interés.
- c) La inmoralidad y antisocialidad del daño.

Por su parte, se presentan igualmente tres criterios para calificar la existencia de un abuso del derecho:

- a) Criterio subjetivo. Se presenta la intención de su titular de causar un daño, no solo desde la perspectiva de una conducta dolosa, sino también como resultado de una conducta culposa.
- b) Criterio objetivo. Cuando el uso de un derecho se hace con un fin diverso al de la institución y es contrario al espíritu o finalidad de la norma.
- c) Criterio mixto. En él se conjugan los criterios anteriores, a la vez que se transgrede la intención de la norma y se genera con ello un daño.

Naturaleza jurídica del abuso del derecho en el sistema jurídico mexicano

Para acercarse al análisis de la naturaleza jurídica del abuso del derecho en el sistema jurídico mexicano, debe comenzarse con algunas consideraciones previas. Así, se partirá de señalar que se trata de un acto ilícito con una naturaleza *sui generis*. Es así debido a que el acto ilícito común implica una violación a la norma y, contrario a ella, en el abuso del derecho se habla de que formal y aparentemente se cumple con lo estipulado en la ley si el objeto que se busca es contrario al espíritu de la norma.

Lucio Decanini (2018) señala la existencia de dos directrices. La primera implica que en el ejercicio de un derecho se hará un abuso si se contraría el espíritu de la institución. Una segunda directriz se presenta cuando ese ejercicio excede los límites impuestos por la buena fe y las costumbres. Decanini (2018) cita a Jardel Rivero y Hornos, quien señala lo siguiente:

El abuso del derecho es una categoría de conducta ilícita que no puede ser tipificada legalmente por sus caracteres externos, y que solo podrá ser determinada judicialmente después de una valoración del caso concreto, de modo tal que si ha irrogado algún perjuicio este deberá ser sancionado (p. 89).

La función interpretativa de los principios generales del derecho ha sido en la práctica reconocida en la totalidad de los sis-

temas jurídicos. Se encuentra contemplada en nuestra norma constitucional en su numeral 14. Para una adecuada interpretación de la ley, se vuelve ineludible acudir a ellos para desentrañar su sentido.

Norberto Bobbio (1999) señala las siguientes funciones de los principios referidos:

- a) Interpretativa
- b) Integrativa
- c) Directiva
- d) Limitativa

En nuestra jurisprudencia, la función interpretativa es considerada como un principio general del derecho. Si bien surge en un principio en materia civil, es aplicable a todas las ramas del derecho. Así, la Corte ha distinguido dos categorías:

- a) Punto de vista subjetivo. Cuando su ejercicio se realiza con la intención de generar un daño o, por el contrario, no reporta ningún beneficio a su autor.
- b) Punto de vista objetivo. Cuando su ejercicio se presenta en contra de los fines generales del derecho, o bien excede los límites de la buena fe, la moral y las buenas costumbres.

En nuestro sistema jurídico, la figura en cuestión se encuentra regulada en el “Capítulo V. De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos” del CCF en los artículos que se transcriben a continuación:

Artículo 1910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 1912. Cuando al ejercitar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar el daño, sin utilidad para el titular del derecho.

Los criterios interpretativos que han sido asumidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) se encuentran claramente reflejados en el texto de la sentencia que se pronunció ante el amparo en revisión 2623/96. La tesis aislada 1507 de la novena época, pleno, apéndice 2000, tomo I. Const. P. R. scjn, página 1058 fue adoptada por unanimidad.

Esta tesis sostiene que, ante la oscuridad o insuficiencia de la letra de la ley para desentrañar el sentido de la norma, deben privilegiarse aquellos mecanismos de interpretación jurídica que permitan conocer los valores y principios que el legislador quiso salvaguardar (Ribeiro, 2006).

Si bien en este apartado se ha hecho referencia a los criterios de la scjn, es conveniente señalar la evolución en los criterios interpretativos de los ministros, que se encuentran enmarcados en sus determinaciones judiciales en las publicaciones del *Semanario Judicial de la Federación*, bajo el calificativo de épocas. La decisión de englobar las determinaciones en una época corresponde discrecionalmente a los ministros de la Corte, quienes asumen por decisión el cambio de época. Atienden las transformaciones a la *cpeum*, que revisten tal importancia para el Poder Judicial que se considera necesario enmarcarlas en una nueva época. Estos cambios no solo implican cambios estructurales y procesales, sino que se extienden a una modificación en la interpretación de los derechos de las personas.

El derecho de razonabilidad y el de proporcionalidad aparecieron en el derecho anglosajón y en el europeo continental — principalmente en el derecho alemán a partir del siglo XIX— para controlar los poderes discrecionales de la administración y la policía. En México, este principio apareció, como apunta Sánchez Gil (citado en Vázquez, 2018), en el ámbito tributario, si bien como un concepto vago e indeterminado. Así, doctrinariamente se ha presentado la discusión sobre la diferencia entre la racionalidad y la razonabilidad, pues se considera que la razonabilidad se refiere a la adecuación de los medios buscados y la proporcionalidad a la relación adecuada entre cosas diversas, que se hace razonable por ser armónica y racionalmente justa.

El criterio de la SCJN en cuanto al test de razonabilidad al que nos referimos implica que, para que resulten constitucionales las intervenciones de las autoridades que tengan efectos sobre algún derecho fundamental del gobernado, dichas actuaciones deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. El principio de proporcionalidad es una figura que paulatinamente ha obtenido reconocimiento en México desde que hace unos quince años comenzó a introducirse en las resoluciones de la SCJN. Es una de las herramientas más importantes del nuevo constitucionalismo que permite superar las limitantes de los métodos tradicionales de interpretación (Sánchez, 2017).

[...] la razonabilidad y, en específico, los distintos test de razonabilidad o proporcionalidad que existen nos permiten analizar bajo qué determinadas circunstancias, en un caso concreto, un principio predomina sobre otro, se ponderan dos principios para que ambos sobrevivan, o se establecen directrices de acción para los poderes Ejecutivo y Legislativo a fin de que un determinado principio efectivamente exista. Un punto central es que esta predominancia, ponderación o generación de directrices pueden cambiar un caso donde, pese a que se encuentren presentes los mismos principios, las circunstancias sean diferentes (Sánchez, 2017, p. 22).

En continuidad con el desarrollo de lo expuesto por este autor, en México, el criterio de razonabilidad tardó en ser aceptado por el Poder Judicial. Se destaca la tesis jurisprudencial P./J. 130/2007 de la SCJN, pleno, 1 de diciembre de 2007, que fue un hito para la impartición de justicia, al imponer de forma vinculante el principio de proporcionalidad en las sentencias, fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador y limitar las restricciones legislativas autorizadas.

En opinión de Mijangos y González (2019), en la actualidad, debido al número de casos y la trascendencia mediática que han tenido, nos encontramos ante uno de los periodos más interesantes en la historia de la SCJN. A partir de las importantes reformas

del 2011 en materia de derechos humanos, se inició en nuestra Corte una nueva época. “La décima época se ha distinguido por algunas sentencias que no solamente deciden una controversia concreta, sino que pretenden afirmar de manera más amplia la vigencia y los alcances de los derechos fundamentales” (Mijangos y González, 2019, p. 259).

El 24 de junio de 2011 ante la SCJN, se denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

SCJN determina que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional. Además, se estableció que de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sin embargo, cuando la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional. En este sentido, los derechos humanos, con independencia de su fuente, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano.¹

Como se apuntó en su oportunidad, la figura del abuso del derecho, al entenderse como un principio, trasciende todos los ámbitos del derecho. Sobre el particular, la SCJN, con independencia de las jurisprudencias que anteriormente fueron señaladas, ha emitido diversas jurisprudencias que se refieren a la temática del

¹ Contradicción de tesis 293/2011. Puede consultarse en <https://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimiento=556>

abuso del derecho en particular y de las cuales se señalan, para el conocimiento y consulta del lector, las siguientes:

- La Tesis aislada (civil). 162896. 1.4o. C. 311.C del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito los Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época. Ponente Francisco J. Sandoval López publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII de febrero de 2011, que se refiere al daño moral producido por el abuso del derecho a la información y la libertad de expresión.
- En el contexto de las sociedades mercantiles en la Tesis aislada (civil). 2004259 1.5o.C. 72C (10a) del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito de los Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Ponente María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda. Publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIII, agosto 2013, Tomo 3, que sostiene el levantamiento del velo societario debe de ser de aplicación restrictiva y subsidiaria.
- En materia de Títulos y Operaciones de Crédito en la Tesis aislada (civil) 221991 V.1o.25 C del Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito de los Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Ponente Hugo Ricardo Ramos Carreón. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación en el Tomo VIII, de septiembre de 1991, que señala la necesidad de presentar a la vista del deudor una letra de cambio pagadera a la vista para poder hacer exigible el documento.
- En materia del ejercicio abusivo de un derecho encontramos la Tesis aislada (civil) 183519 VII.3o.C. 37C. del Tercer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito de los Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Ponente Arturo Baizabal Maldonado. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta el 31 de marzo del 2003, que establece que procederá indemnizar al inculpaado cuando se presenta una denuncia en forma intencional y dolosa con el fin de causar un daño.

- En lo relativo al fraude procesal referimos la Tesis de Jurisprudencia (Penal) 177295 1/J96/2005 dictada en el juicio de Contradicción de Tesis 134/2004-PS entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito del 6 de julio de 2005, resuelta en la Tesis de Jurisprudencia 96/2005 aprobada por la Primera Sala de la SCJN el 6 de julio de 2005, Publicada en el Semanario judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXII septiembre de 2005, en la que se señaló que es necesaria la existencia que resuelva el fondo del juicio respecto del que ha habido simulación o alteración de los elementos de prueba.

En cuanto a la simulación judicial se presenta la tesis jurisprudencial (penal) 181959 1a.J.66/2003, emitida por la Primera Sala en la resolución de la Controversia de Tesis 136/2002-PS entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del sexto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, resuelta en la jurisprudencia 66/2003 aprobada por la Primera Sala de la SCJN de 19 de noviembre de 2003,² que señaló que, para que se configure el delito de fraude por simulación de un acto judicial, es indispensable que exista bilateralidad en su realización.

Reflexiones finales

A manera de corolario de lo que se ha tratado hasta ahora, es pertinente concluir con la realización de una disertación sobre el tema del reposicionamiento de los valores éticos en las determinaciones judiciales, a partir de señalar que el Estado y la sociedad moderna se enfrentan a un profundo periodo de crisis que les plantea exigencias para las cuales aún no se encuentran respuestas. Sin embargo, estas también implican profundas adaptaciones y cambios a las estructuras sociales y políticas que trascienden a todos los ámbitos de la sociedad.

² N. del E. Se han respetado íntegramente la consignación y la notación de esta y las anteriores tesis por parte del autor.

Los valores liberales en los que se cimentaba el Estado moderno, la búsqueda de un desarrollo permanente basado en una productividad sostenida por una sociedad de consumo que garantizaba su continuidad y en una fe en la ciencia como instrumento de dominación del hombre sobre su entorno han perdido su sustento.

Por una parte, desde el plano social, la disminución de las plazas laborales, el incremento de la competencia en ese rubro, la inestabilidad laboral gestada por la existencia de trabajos temporales, así como la precariedad de los salarios y condiciones laborales han repercutido profundamente en la sociedad y generado notorios cambios en sus principios y valores. A lo anterior se suma la disminución de la capacidad de agencia del Estado para canalizar las problemáticas sociales ante la pérdida de su papel como soporte de la estructura social (Bauman y Bordoni, 2016).

Este fenómeno ha repercutido en todos los ámbitos de la estructura social. Han surgido, en consecuencia, poderes paralelos al Estado que responden a sus propios intereses y llegan a sustituir a este. Determinan las condiciones sociales y el papel de los diversos actores; de este modo, se genera la necesidad de hacer frente a un escenario nuevo que plantea un mundo globalizado.

En las últimas décadas, principalmente desde los años 80 del siglo pasado, surgió como respuesta a estas circunstancias la tendencia a incorporar principios éticos en los distintos campos profesionales. La deontología se presenta como algo prioritario para múltiples instituciones en el mundo. La adopción de códigos éticos de conducta; la creación de Abogados Europeos 1988 por el Consejo de la Abogacía Europea; la *Carta de la abogacía en el siglo XXI* DE 2002, emitida por la Unión Internacional de Abogados; y, en nuestro país, la emisión en 2017 del Código de Ética Profesional por la Barra Mexicana Colegio de Abogados son ejemplos del ejercicio deontológico (Garza, 2019).

Es tal el grado de interés en la problemática que en este artículo se apunta, y la aceptación de este tipo de regulaciones, que en el marco del Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado el 7 de septiembre de 1990 en la Habana, Cuba, se emitieron los *Princi-*

pios básicos sobre la función de los abogados, que serán retomados en la resolución 45/166 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en los denominados derechos humanos en la administración de justicia.

Los principios consignados en estos documentos se materializaron ante la Comisión de Derechos Humanos en 1994. Debido a la violación de derechos humanos y la injerencia de los jueces y abogados, se creó un mecanismo extraconvencional, a saber, el relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados, que realiza sus funciones por medio de un sistema de quejas y denuncias que le permite valorar los principales riesgos para jueces y abogados.

Lo que aquí se ha expuesto pone de manifiesto la trascendental importancia para la sociedad, y en particular para la abogacía, del respeto irrestricto a los principios éticos de la profesión, de tal forma que se atiendan los papeles del abogado y de los jueces como garantes de la justicia. Lo anterior se traduce como un hito conductor de la vida social, en el entendido de que la convivencia humana solo es posible en el marco del respeto ilimitado de la ley y la búsqueda de la justicia, el cual es un imperativo categórico para el actuar de todo profesional del derecho.

Al referirnos al abuso del derecho, partimos de considerar que la norma jurídica contiene principios y valores que estructuran nuestra sociedad y están consagrados por el legislador en su texto desde una postura positivista. La aplicación de la norma en estricto sentido no podría entenderse como contraria a la justicia. Sin embargo, la intención volitiva de quien ejerce un derecho puede perfectamente alejarse de los fines de aquel, cuando la intención de su aplicación no redunde en beneficio de su titular, sino en perjuicio de su contraparte.

El juzgador, al aplicar la ley, debe considerar necesariamente el criterio de valoración que resulte más adecuado. Para lograr que su determinación resulte justa, la aplicación de una metodología que implique desentrañar el sentido de la norma y no un simple silogismo es una exigencia determinante en la actuación judicial.

En este sentido, a pesar de que, según Blanco (2006), autores como Gustav Radbruch sostienen que ante un conflicto entre la

justicia y la seguridad jurídica debemos dar prioridad al derecho positivo aun cuando su contenido sea injusto y disfuncional, creemos que, con el objetivo de evitar el abuso del derecho, la determinación judicial debe considerar la aplicación del denominado test de razonabilidad, a efecto de valorar si esta cumple con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad cabalmente. De esta forma, se salvaguarda su sentido de justicia.

Referencias

- Aspe, R. (2003). *Los fines del derecho*. Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac-Porrúa.
- Bauman, Z. y Bordoni, C. (2016). *Estado de crisis*. Paidós.
- Blanco, V. (2006). *Derecho y justicia. Una mirada a la justicia, el Estado de derecho y la morfología de las reglas del derecho*. Porrúa.
- Bobbio, N. (1999). *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Altaya.
- Cisneros, G. (2018). *La interpretación de la ley*. Trillas.
- Cossío, J. R. (2018). *El sistema de justicia. Trayectorias y descolocaciones*. Fondo de Cultura de Económica.
- Decanini, L. F. G. (2018). *El abuso del derecho*. Ius Literatus.
- Flores García, F. (2008). *Los fines del derecho*. Porrúa.
- García Máñez, E. (2015). *Introducción al estudio del derecho*. Porrúa.
- Garza, J. J. (2019). *Historia alternativa de la abogacía. Análisis crítico sobre la profesión*. Facultad Libre de Derecho de Monterrey-Fontamara.
- González Oropeza, M. (2016). La interpretación jurídica en México. En *Interpretación jurídica y decisión judicial* (pp. 471-489). Facultad Libre de Derecho de Monterrey-Fontamara.
- Gutiérrez y González, E. (1987). *Derecho de las obligaciones*. Cajica.
- Mijangos y González, P. (2019). *La Suprema Corte de Justicia de México*. El Colegio de México.
- Preciado Hernández, R. (2015). *Lecciones de filosofía del derecho*. Porrúa.
- Recasens Siches, L. (1985). *Introducción al estudio del derecho*. Porrúa.

- Ribeiro, G. (2006). *Verdad y argumentación jurídica*. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato-Porrúa.
- Rojas Amandi, V. M. (2011). *Argumentación jurídica*. Oxford.
- Sánchez, R. (2017). *El principio de proporcionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Trejo Osorno, L. A. (2010). *La objeción de conciencia en México. El derecho a disentir*. Porrúa.
- Vázquez, L. D. (2018). *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para amar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zagrebelsky, G. (2009). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Trotta.

Ordenamientos legales

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Código Civil de España.
- Código Civil Federal (México).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bibliografía de consulta

- Azúa Reyes, S. T. (2010). *Los principios generales del derecho*. Porrúa.
- Flores García, F. (2014). *Introducción al estudio del derecho. Ensayo de instrucción programada*. Porrúa.
- Sánchez, R. (2009). Recepción jurisprudencial del principio de proporcionalidad. Cuestiones Constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 21, 137-169. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2020-06/09_SÁNCHEZ_REVISTA%20CEC_01.pdf

Las garantías del procedimiento para la obtención del refugio*

Nancy Guadalupe Hernández Mendoza **

Resumen

Este artículo tiene como objetivo identificar y analizar las normas jurídicas, tanto nacionales como internacionales, acerca del procedimiento para la obtención del refugio, con el fin de convalidar su implementación en los procedimientos iniciados por las solicitudes que se presentan en México, como consecuencia de las caravanas migrantes provenientes de distintos países de Centroamérica. Aquí se muestran algunas problemáticas en la normativa nacional migratoria que pueden impedir el acceso al reconocimiento del refugio.

Palabras clave

Migración, refugio, autoridades, procedimiento, caravanas migrantes.

Fecha de recepción:
octubre de 2021

Fecha de aceptación:
noviembre de 2021

* Este trabajo de investigación se llevó a cabo en el marco de la asignatura Constitucionalismo del Siglo XXI, impartida por el Dr. Enrique Rabell García, doctor por la Universidad de Indiana, Estados Unidos, investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, México, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

** Licenciada en Derecho. Estudiante de la maestría en Ciencias Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, México. Becaria del Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Conacyt. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5603-5160>, nancyh144@hotmail.com

The guarantees of the procedure for obtaining refuge

Keywords

Abuse of law, conflict of interest, fraud of law, justice, ethical principles.

Abstract:

Based on the national and international legal norms, this paper identifies and analyses the procedure to obtain refugee status to validate their implementation in the process initiated by the requests presented in Mexico. The latter derives from the migrant caravans coming from different South American countries. In this regard, this article shows some normative problems presented in the regulations of migratory matters that can impede access to the recognition of the refuge.

Introducción

Los movimientos migratorios muestran un panorama polémico y preocupante debido a las razones que motivan a los grupos humanos a salir del país de origen y de los obstáculos que se presentan durante el traslado e ingreso al territorio mexicano. Muestra de ello son los flujos migratorios, en su mayoría provenientes de Centroamérica, cuyo paso es la frontera sur de México con destino a los Estados Unidos de América. Sin embargo, también un gran número de migrantes ven a México como un lugar de destino y pretenden obtener el refugio para mejorar sus condiciones de vida.

Así, el número de personas que huye de sus países para solicitar refugio en México es una tendencia que va en alza, toda vez que entre 2014 y 2019 el número de solicitudes de asilo registradas en México aumentó de 2137 a 70 302. En lo que va de 2021 se han presentado más de 22 mil solicitudes procedentes en su mayoría de Honduras, Guatemala, El Salvador, Cuba, Haití y Venezuela (ONU, 2021). Por tanto, se demanda de las autoridades migratorias y de la sociedad civil una dinámica de trabajo que solucione su situación.

Todo esto implica una tarea continua por parte de las autoridades, ya que una vez obtenida la condición de refugiado tiene que asegurárseles a los refugiados una integración exitosa al país

de acogida o, en su caso, un retorno seguro a su país de origen. La actuación de las autoridades debe asegurar, sobre todo, que la persona solicitante de la condición de refugiado se encuentre en la posibilidad de ejercer sus derechos.

México es un país que ha suscrito los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. A pesar del paso adelante que implica la suscripción a tales tratados, sigue siendo una tarea pendiente la incorporación práctica de los lineamientos internacionales para la obtención del refugio.

El propósito de esta investigación es identificar y analizar los ordenamientos jurídicos que regulan el procedimiento para la obtención del refugio entre las normativas nacional e internacional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de tal manera que sea posible contrastar su aplicación. Por tanto, la hipótesis consiste en que las garantías para acceder al procedimiento de obtención del refugio no se ejercitan, toda vez que se trata de un procedimiento poco eficaz e inaccesible para atender oportunamente todas las peticiones. Para confirmar dicha hipótesis, el trabajo de investigación se realiza desde la perspectiva del garantismo y con una técnica de investigación documental, que posibilita identificar las garantías que protegen a las personas refugiadas o que pretenden obtener la condición de refugiado.

El artículo se divide en los siguientes apartados: el primero se centra en el marco teórico, donde se justifica la utilización del garantismo para atender el tema central de la investigación. En el siguiente apartado, se analizan los instrumentos internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para el otorgamiento del refugio. Después se analiza la normativa nacional relativa al procedimiento para la obtención del refugio, con el fin de advertir la incorporación de los lineamientos internacionales. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Marco teórico

El efectivo ejercicio de los derechos fundamentales requiere a su vez efectivas garantías, de tal forma que se encuentren delimita-

das las obligaciones del Estado frente a la sociedad para que las personas ejerzan libremente sus derechos. Es precisamente el garantismo el método que propone al derecho como un sistema de garantías. Al respecto, Luigi Ferrajoli (2004) señala:

El derecho es un sistema de garantías constitucionalmente preordenado a la tutela de los derechos fundamentales. Esta función de garantía se caracteriza por una doble artificialidad, es decir, que la producción jurídica se encuentra disciplinada por normas, tanto formales como sustanciales, de derecho positivo, que en virtud deben corresponder al “ser” o la existencia y “deber ser” o validez [...]. Gracias a esta doble artificialidad, la legalidad positiva o formal en el Estado constitucional de derecho ha cambiado de naturaleza: no es solo condicionante, sino que ella está a su vez condicionada por vínculos jurídicos no solo formales sino sustanciales, por tanto, se puede llamar modelo garantista a este sistema de legalidad, al que esa doble artificialidad le confiere un papel de garantía en relación con el derecho ilegítimo. Gracias a él, el derecho contemporáneo no programa solamente sus formas de producción a través de normas de procedimiento sobre la formación de las leyes y demás posiciones. Programa además sus contenidos sustanciales, vinculándolos normativamente a los principios y a los valores inscritos en sus constituciones, mediante técnicas de garantías, cuya elaboración es tarea y responsabilidad de la cultura jurídica (pp. 19-20).

Ferrajoli (2004) establece cuatro modelos de configuración jurídica de las diferencias y, a partir de ellos, de la igualdad y de la diferencia. A través de estos modelos es posible advertir las discriminaciones y disparidades de las condiciones sociales a las que se enfrentan las distintas entidades a causa de su lengua, etnia, religión, opiniones políticas, etcétera. El primer modelo es la *indiferencia jurídica de las diferencias*; el segundo, la *diferencia jurídica de las diferencias*; el tercero, la *homologación jurídica de las diferencias*; y finalmente, la *igual valoración jurídica de las diferencias*. Estos modelos se basan en señalar que las diferencias de

las entidades sociales son ignoradas y algunas son valorizadas en detrimento de otras. Por ello, muchos grupos sociales con características específicas son ignorados en nombre de una abstracta afinación de igualdad, que deviene de la homogenización del sujeto político, como si fuera uno solo.

De lo anteriormente señalado, resulta necesario no abandonar a estos grupos o sujetos al libre juego de la ley del más fuerte, sino hacer a los “más débiles” objeto de las leyes. Por tanto, el garantismo, agrega Ferrajoli (2004):

No privilegia ni discrimina ninguna diferencia, sino que las asume a todos como dotadas de igual valor, prescribiendo para todas igual respeto y tratamiento. No desconoce las diferencias, al contrario, reconoce todas y las valoriza como otros tantos rasgos de la identidad de las personas (p. 76).

Derivado de lo anterior, el modelo garantista establece que la igualdad en los derechos fundamentales es el igual derecho de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad, en virtud del igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo diverso de todos los otros y de cada individuo una persona como todas las demás (Ferrajoli, 2004).

Estas diferencias, como bien señala el autor, se encuentran en las múltiples identidades, entre ellas la población migrante, ya que en el momento de encontrarse fuera de su país de origen, suele ser objeto de discriminación y una incorrecta o nula protección a sus derechos humanos. Por ello, se requiere tutelar sus diferencias para lograr la igualdad de sus derechos fundamentales en correspondencia con su identidad.

A partir de estos grandes y acelerados movimientos migratorios iniciados en 2018, dados a conocer por los medios de comunicación como “caravanas migrantes”, se plantean las siguientes interrogantes: “¿Cómo explicar este fenómeno que irrumpe el marco del orden internacional democrático de los sistemas migratorios?” (Villafuerte Solís y García Aguilar, 2018, p. 132), ¿qué medidas han adoptado las autoridades del Estado mexicano para

asegurar el tránsito ordenado y seguro de los migrantes, así como para la protección de sus derechos humanos? Debemos responder estas preguntas, toda vez que México es el país que reviste mayor complejidad del fenómeno migratorio, al ser considerado uno de los corredores de mayor flujo mundial por su frontera sur con Centroamérica y en el norte con los Estados Unidos, lo que provoca que sea un lugar tanto de origen como de tránsito y destino de los migrantes.

En este plano, se ha de considerar que el garantismo se manifiesta como la tutela y establecimiento de mecanismos para proteger los derechos o bienes individuales frente a intromisiones de los poderes públicos; además, demanda tomar en consideración las diferencias de las personas migrantes que las hace acreedoras a una protección específica de sus derechos fundamentales: “Idea ya esbozada por Montesquieu, quien pensaba que el poder hay que limitarlo para evitar abusos” (Rodríguez Ortega, 2010, p. 81). Por lo anterior, en materia migratoria, resulta indispensable que la normativa establezca adecuadamente las actuaciones por parte de las autoridades, de tal forma que sea posible evitar abusos de poder o actos perjudiciales a los migrantes, quienes, por situaciones ajenas a ellos, se ven obligados a salir de su país de origen en busca de protección y mejores condiciones de vida.

Antecedentes

En la actualidad, la migración representa un desafío que requiere ser atendido internacionalmente. Se trata de una problemática que deben enfrentar en conjunto los países tanto de salida como de tránsito y de destino de los migrantes. Lo anterior, debido a múltiples factores como la violencia generalizada, los conflictos internos de los países o la violación masiva de los derechos humanos, los niveles de pobreza, de desigualdad y por las condiciones medioambientales presentes en los países de salida que convierten la migración en un acto forzado más que en una libre decisión.

De acuerdo con algunos datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2020), los desplazamientos migratorios se presentan en su mayoría en países co-

mo Etiopía, Sudán del Sur, Nigeria, Siria, Irak, Yemen, República Democrática del Congo, Venezuela, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. En este sentido, el informe temático de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2020) relativo al procedimiento para determinar la condición de refugiado, señala lo siguiente:

Para fines de 2019 había más de 79 millones de personas desplazadas forzadas con necesidades de protección a nivel mundial, siendo ésta la mayor cifra registrada desde la Segunda Guerra Mundial. De este número, se registraba un total de 26 millones de personas refugiadas en el mundo y 70,1600 personas refugiadas y en situación considerada por ACNUR como similar a la de refugiadas en las Américas. De acuerdo con ACNUR, las Américas se convirtieron en el mayor receptor de solicitudes de asilo en todo el mundo en 2019 (p. 12).

Las migraciones constituyen, sin lugar a duda, uno de los problemas que enfrenta la humanidad en el siglo XXI, y se presenta como un nuevo desafío característico de la globalización. Señala Pécoud (2018) que el tema de las migraciones era ya discutido desde la década de 1990, cuando los países de destino se mostraron insuficientemente equipados para la vigilancia de sus fronteras, de tal manera que adoptaron nuevas estrategias. Una de ellas fue la creación del muro fronterizo entre México y Estados Unidos, iniciado en 1994 con la administración del expresidente Clinton, el cual ha sido objeto de múltiples críticas por la radical medida que impide la llegada de migrantes que no cuentan con los requerimientos legales para ingresar al país.

En este contexto, los fenómenos migratorios se presentan como un reto para toda la comunidad internacional, ya que cada caso tiene sus particularidades. Las caravanas migrantes iniciadas el 13 de octubre de 2018 son muestra de ello. Un gran número de migrantes originarios de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua partieron con el objetivo de cruzar juntos México para llegar a Estados Unidos o asentarse en México. Las causas del des-

plazamiento se deben a los aumentos del crimen y de la violencia fomentados por los carteles de drogas y las pandillas, junto con la fragilidad institucional y la creciente desigualdad. El lema de esta primera caravana ilustra las fuerzas que les compelieron a salir de Honduras: “¡No nos vamos porque queremos, nos expulsan la violencia y la pobreza!”.

A esta primera marcha pronto le siguieron otras. Según cifras oficiales, más de 9 mil migrantes centroamericanos se encontraban participando en las caravanas migrantes (Cantalapiedra y Mariscal, 2020). La situación se presentó de una manera caótica y ante la creciente crisis por el endurecimiento de los controles fronterizos de Estados Unidos a los migrantes centroamericanos, México se convirtió en un lugar de destino, ya que las personas, al no poder continuar con su viaje, permanecieron deambulando por distintas localidades en búsqueda de medios de subsistencia, pues tampoco están dispuestos a regresar a su país de origen (Morales-Gamboa, 2020).

En lo que respecta al otorgamiento del refugio para centroamericanos, Morales-Gamboa (2020) señala lo siguiente: en 2018 —año en que iniciaron las caravanas migrantes— más de 97 por ciento de las solicitudes de refugio eran de los cuatro países que más expulsaban población migrante: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. México reapareció desde 2010 como escenario de amparo para los nuevos solicitantes de protección de los países centroamericanos. Entre 2013 y 2019 recibió más de 130 mil solicitudes de asilo (pp. 62-63).

Como punto clave de la movilidad humana, México tiene muchos retos que asumir en cuanto a la atención que brinda a las personas migrantes que pretenden quedarse en México y recibir protección humanitaria. Es imperioso lograr una atención más integral que busque colocar la dignidad de las personas, la protección de sus derechos humanos y la actuación de las autoridades de acuerdo con un marco legal aplicable (Bravo, 2019) y que corresponda a los protocolos e instrumentos internacionales en materia de protección internacional de derechos humanos.

Enfoque internacional del derecho al refugio

A partir de la reforma constitucional mexicana en materia de derechos humanos en 2011, el artículo 1° constitucional otorga un amplio alcance a las garantías constitucionales; abarca a todas las personas, independientemente de su nacionalidad, sexo, edad, religión o cualquier rasgo distintivo que pueda presentarse en ellas.

Las garantías de estos derechos son los instrumentos jurídicos y recursos jurídicamente establecidos que permiten su aplicación y exigibilidad frente a todas las autoridades del Estado. En correspondencia, las autoridades están obligadas a garantizar el goce de todos los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad o, en su caso, a la reparación del daño causado por la violación de algún derecho. Tal idea está establecida por el garantismo, es decir, la tutela y el establecimiento de un mecanismo para proteger derechos frente a intromisiones de los poderes públicos (Rodríguez Ortega, 2010).

El artículo 1° de la Constitución mexicana también advierte que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución mexicana y los tratados internacionales, de entre las que se favorecerá, en todo momento, la que otorgue mayor protección, a lo que se le denomina *principio pro homine*.

Ahondando más al respecto, puede señalarse el contenido del artículo 133° de la Constitución mexicana, que establece que son ley suprema las leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados internacionales. Lo anterior constituye el bloque de constitucionalidad y, como parte de él, consagrar tratados internacionales “trae implícitas y explícitas unas obligaciones para los Estados, respecto a tales compromisos adquiridos” (Jiménez, 2013, p. 94).

Agrega Jiménez (2013) que los Estados, al aprobar tratados internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, traen aparejados los siguientes deberes:

- 1) Interpretar los derechos constitucionales en armonía con lo establecido en pactos internacionales sobre derechos humanos.

- 2) Ajustar la legislación interna a lo establecido en esos pactos.
- 3) Abstenerse de promulgar normas contrarias a estos tratados.
- 4) Evitar que por acción y omisión de los agentes estatales se desconozcan las obligaciones establecidas en los tratados.
- 5) Adoptar medidas y políticas públicas encaminadas al logro efectivo de los derechos, así como reparar los daños.
- 6) Procurar vías ágiles, oportunas y efectivas de acceso a la justicia (p. 94).

En este contexto, la protección humanitaria se manifiesta en el derecho internacional de los derechos humanos, en el derecho internacional de los refugiados, así como aquellas acciones destinadas a proteger y asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos humanos, tanto a refugiados como a los solicitantes. Estas acciones deben ser realizadas por los Estados y por los organismos internacionales, y deben ser acordes con los estándares internacionales. Es por esto que la migración es una problemática que se discute en foros internacionales como un tema central para salvaguardar los derechos fundamentales de las personas migrantes, a quienes, al encontrarse en particulares circunstancias, se les puede considerar como un grupo vulnerable.

Respecto al tema de vulneración, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), como parte de su función consultiva, ha emitido diversas opiniones que, aunque no sean obligatorias o vinculantes, marcan las pautas sobre la interpretación y alcance de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o de otras normas de derechos humanos relativas al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En este sentido, la Opinión consultiva 18/03: Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados (Corte IDH, 2003) señala:

Generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta

en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones *de jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado.

Existen también prejuicios culturales acerca de los migrantes, que permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad, tales como los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo, que dificultan la integración de los migrantes a la sociedad y llevan la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas en su contra (Corte IDH, 2003, párrs. 112-113).

Dentro del marco jurídico internacional se encuentran diversos instrumentos que marcan las pautas y parámetros de protección del derecho al refugio y sus implicaciones relacionadas con otros derechos fundamentales. Tanto la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establecieron el refugio como un derecho internacional. Su impacto fue fundamental para que los Estados, en parte, reconocieran e impulsaran prácticas para la protección de las personas que se llegaron a encontrar en algunos de los supuestos establecidos dentro de la definición de refugiado. Si bien ambas declaraciones no suponen obligaciones de tipo convencional, sí marcan la pauta para su reconocimiento.

En un primer momento, el refugio se encuentra establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Posteriormente, surgió su respectivo protocolo en 1967, que amplía la protección de la convención al eliminar las restricciones geográficas y temporales que limitaban su aplicación. La convención define el término *refugiado* y a su vez establece los derechos de las personas refugiadas, así como las obligaciones de los Estados para su protección. Respecto al término, se habla de *refugio* cuando se reúnen los elementos de la siguiente definición:

[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (ONU, 1951, p. 2).

En este sentido, la Opinión consultiva OC-25/18: La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Corte IDH, 2018) señala que la importancia central de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados radica en lo siguiente:

[Es uno de] los primeros instrumentos de rango mundial que regulan específicamente el trato debido a quienes se ven forzados a abandonar sus hogares por una ruptura con su país de origen, [...] Establece los principios básicos sobre los cuales se asienta la protección internacional de los refugiados, su situación jurídica y sus derechos y deberes en el país de asilo. Con la Convención, la institución del asilo asumió una específica forma y modalidad a nivel universal: la del estatuto del refugiado (Corte IDH, 2018, § 95).

Además de conceptualizar el término *refugiado*, la trascendencia de la convención fue establecer el principio fundamental *non-refoulement* o *no devolución*. Este principio se considera la piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas, ya que afirma que una persona refugiada no debe ser devuelta a un país donde su vida o libertad pueden estar en peligro. Se le considera, además, una norma consuetudinaria de derecho internacional que ha sido reconocida como *ius cogens* (norma de

derecho imperativo). De esta manera, la obligación de no devolución es vinculante para todos los Estados, independientemente de si son parte de los tratados internacionales que la reconocen y, a su vez, es exigible por cualquier persona en búsqueda de protección internacional (CIDH, 2020).

Otro instrumento internacional de observancia obligatoria es la jurisprudencia de la Corte IDH. Por tanto, cuando se somete algún caso por la violación de un derecho o libertad establecida en la Convención Americana de Derechos Humanos, inicia su función contenciosa, lo cual implica la interpretación y aplicación de las disposiciones de la convención y como resultado obtiene una sentencia que, al tener efectos *ultra partes* o *erga omnes*, constituye una jurisprudencia de aplicación obligatoria para los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En este sentido, la Corte IDH ha establecido que el derecho al asilo y la prohibición de devolución o *non-refoulement* presuponen la existencia de un procedimiento que ofrezca las garantías mínimas necesarias para conocer, de manera individualizada, seria y oportuna, cada solicitud de asilo, valorando los riesgos de afectación a derechos más básicos como la vida, la integridad y la libertad personal.¹ Tal proceso es fundamental, pues la valoración y la decisión que se tome pueden poner en riesgo derechos básicos como la vida, la integridad y la libertad personal; por tanto, su objetivo debe estar guiado por asegurar la efectiva implementación del derecho al refugio y la no devolución. Dicho lo anterior, un procedimiento eficaz es aquel que toma en consideración las distintas necesidades de protección que requieren las personas, que reconoce la condición de refugio sin dilatación y vela por el respeto a los derechos humanos.

La Convención Americana de Derechos Humanos contempla el derecho a las garantías judiciales en su artículo 8º, como la posibilidad que tiene toda persona de ser oída por un juez o tribu-

¹ Véase Sentencia de la Corte IDH. Caso familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2013. Serie C, No. 272, párr. 157. Puede consultarse en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf

nal imparcial dentro de un plazo razonable para la sustanciación o determinación de derechos y obligaciones. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte IDH ha determinado que las garantías judiciales se manifiestan como un límite que impide la violación de los derechos reconocidos en la convención. Por tanto, representa una obligación que vale para todos los órganos o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de poder, respecto a las demás personas.² Como resultado, la Corte IDH advierte lo siguiente respecto al debido proceso:

[...] se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier [...] acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal (Corte IDH, 2003, p. 123).

En esta visión, tanto las acciones como los discursos internacionales acerca de la migración se centran en normalizar las migraciones como parte de una realidad cotidiana de los Estados y en subrayar los efectos que se producen en la sociedad y en la administración pública. Lo anterior es consecuencia de las sociedades humanas que están destinadas a ser cada vez más multiculturales. Por tanto, las organizaciones internacionales de derechos humanos no inquieren si la migración debiera tener lugar, sino cómo regularse para producir beneficios.

Múltiples han sido los esfuerzos en los que se insiste en la protección de los derechos de los migrantes. Sin embargo, han tenido un éxito moderado. Como señala Pécoud (2018), esto se debe a que “si bien las organizaciones internacionales han identificado el problema y han propuesto algunas soluciones, los gobiernos han

² Véase Sentencia de la Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C, No. 71, párr. 68. Puede consultarse en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf

sido muy reacios a adoptar tales recomendaciones” (p. 36). En todo caso, se limitan a gestionar los movimientos migratorios, precisamente porque se trata de una característica imprescindible de las sociedades humanas, pero esto no avala que sea conforme a los estándares internacionales ni que se garantice la protección de los derechos fundamentales de los migrantes.

Enfoque nacional del derecho al refugio

El refugio es una figura contemplada en México. En concreto, se reconoce y se establece el procedimiento para la obtención de la condición de refugiado en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Además, la Ley de Migración regula la salida, entrada y estancia de extranjeros en el territorio mexicano.

Respecto del término *refugio*, el artículo 13º de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político señala los siguientes supuestos para determinar cuándo procede la protección a través de esta figura:

- I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
- II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
- III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores

de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (p. 21).

Es posible observar que dichos supuestos coinciden con lo expresado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Se toman en consideración los conflictos de violencia generalizada, la agresión extranjera o interna, la violación masiva de derechos humanos y las actividades que, realizadas en el país de origen, pongan en peligro la vida, seguridad o libertad si la persona regresa a él. Al expandir los alcances de protección, permite que se tomen en consideración situaciones actuales, pero igualmente graves. Sin embargo, es posible encontrar algunas problemáticas en ambas normas que impiden o niegan el derecho a iniciar un procedimiento para el reconocimiento de refugiado.

En lo que respecta a la Ley de Migración, esta carece de mecanismos para proporcionar asistencia de emergencia a las personas solicitantes de refugio, lo que provoca que las personas lleguen a encontrarse en un estado de indefensión. Además, esta ley no establece un apartado referente a los menores de edad que son migrantes; esto es un problema, ya que se ha incrementado el número de menores de edad no acompañados que cruzan la frontera de Guatemala a México. Si bien se reconocen el interés superior del menor y ciertos mecanismos de protección especial, se legitima la detención de migrantes en las estaciones migratorias. Estas detenciones “en muchos casos exceden el plazo mínimo y carecen de garantías básicas que establece la propia constitución” (Sánchez, 2021, p. 254) y culminan en el retorno. Esta situación contradice el principio no devolución (*non-refoulement*). Recordemos que este principio es reconocido como norma de derecho imperativo (*ius cogens*), lo que implica una obligación internacional y la no admisión de un acuerdo contrario a ella.

En cuanto a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, una de las dificultades para acceder al procedimiento son los plazos cortos para solicitar el refugio, ya que en muchos casos se deja fuera a personas merecedoras de la protección, toda vez que se presentan causas ajenas al solicitante o ante el desconocimiento de plazos y requerimientos. Si bien el reglamento señala que el plazo de 30 días puede extenderse de manera excepcional cuando se demuestren las causas ajenas, esa excepción puede ser sumamente discrecional, ya que “depende de la autoridad administrativa determinar si son razonables o no los motivos o argumentos presentados por el solicitante que le impidieron presentar su solicitud a tiempo” (Rea Granados, 2016, p. 392). Además, es complicado demostrar las excepciones. Este acto resulta contrario a la propia naturaleza del refugio, ya que una persona no es refugiada por el hecho de que se le reconozca como tal, sino por las circunstancias que ha vivido.

Otra garantía de los solicitantes es la de obtener información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento para el reconocimiento del refugio y sobre los derechos inherentes a este, como el recurso de revisión ante la negativa para otorgar el refugio. Esta garantía es fundamental, ya que las personas que ingresan al país tienen poco o nulo conocimiento respecto a cuestiones migratorias y, sobre todo, de las gestiones que deben realizar para iniciar el procedimiento. Sin embargo, la ley sobre refugiados no especifica qué autoridades deben transmitir esta información.

Después del arribo de las caravanas migrantes que impactaron por las grandes cantidades de personas que viajaban en ellas y que rebasaron la seguridad fronteriza, es crucial que todas las autoridades del ámbito tanto federal como estatal y municipal tengan los conocimientos mínimos necesarios para dar respuesta a las inquietudes de los migrantes que desean establecerse en México.

Al respecto, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) realizó encuestas a los migrantes que viajaban en las caravanas y obtuvo los siguientes resultados cuando se cuestionó sobre el conocimiento que tenían del procedimiento y acceso a esta información: “De las personas entrevistadas, un 67% dijo que

no conocía los procedimientos y los requisitos de protección en México y un 65.3% no había recibido información acerca de sus derechos como migrantes” (2019, párr. 6).

En otra encuesta realizada, se detectaron los siguientes problemas:

[...] únicamente el 12.2% de las personas declaró conocer los mecanismos para solicitar asilo, refugio o alguna otra forma de protección en su país de destino [...] Otras necesidades humanitarias que se relacionaban con medicamentos y tratamientos para enfermedades crónicas. El 11% de las personas señaló que requería un tipo de medicina y el 8.8% padecía una enfermedad crónica o grave (OIM, 2018, §. 6 y 8).

Estas cifras muestran la indefensión a la que se someten los migrantes al llegar al territorio mexicano, ya que se envuelven en la incertidumbre al no conocer el procedimiento para la obtención de refugio y estar ante la posibilidad de que sean devueltos a su país de origen.

La importancia de contar con todo un cuerpo legislativo que regule tanto el ingreso como la protección de los migrantes, independientemente de su condición migratoria, pero, sobre todo, la implementación de medidas o instrumentos que permitan materializar los derechos establecidos en la normatividad radica en que se trata de situaciones jurídicas más complejas para su adopción y manejo por parte de todas las autoridades. Esto debido a que la atención que se ofrece tanto a los refugiados como a los solicitantes debe atender los contextos sociales y culturales de donde provengan los solicitantes.

Deben tomarse en cuenta, además, algunos aspectos más personales como la edad, el sexo, el género, incluso si se trata de mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, con alguna enfermedad degenerativa, así como la particular atención que deben recibir las víctimas o testigos de delitos graves, cuyo estado emocional no les permite tomar decisiones relativas a su deseo de retornar a su país o permanecer en territorio

mexicano. Lo anterior implica que debe atenderse particularmente cada solicitud con el fin de que se le ofrezca al solicitante una protección que se adecue a sus necesidades.

Es preciso señalar que muchos de los migrantes que ingresan al territorio mexicano de manera irregular no tienen una autorización de residencia, no cuentan con la documentación requerida y, en muchas ocasiones, se involucran con traficantes y tratantes de personas. Estas circunstancias hacen que la situación sea muy preocupante para los migrantes que pretenden asentarse en el país. Así pues, desde una perspectiva favorable y progresiva del derecho internacional de los derechos humanos, el Estado debe adoptar todas las medidas apropiadas necesarias para adecuar el ordenamiento interno al espíritu, sentido y alcance de las normas contenidas en los tratados internacionales sobre derechos humanos, incluidas las de carácter legislativo, para que estas se hallen sin contradicción y de acuerdo con el objeto de las obligaciones internacionales (Morales-Gamboa, 2020).

Reflexiones finales

A manera de cierre, se concluye que las normativas nacional e internacional señalan las garantías para acceder a un procedimiento para la obtención del refugio. De ellas, surgen las pautas de actuación para todas las autoridades desde sus distintos ámbitos de competencia. Por ello, es trascendental que el procedimiento para la obtención del refugio sea interpretado a la luz de los instrumentos internacionales y se ejecute en función de las intenciones y significados plasmados en la normativa.

Si bien el refugio, tanto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados como la ley sobre refugiados, no varía para su otorgamiento y se plasman los mismos supuestos para concederlo, sí se identificaron algunos problemas relacionados con la norma. Estos problemas normativos requieren ser atendidos y resolverse, al ampliar el margen de protección y tomar en consideración la evolución en los movimientos migratorios actuales.

En materia migratoria quedan muchos temas pendientes. Es preocupante la situación migratoria de todas las personas meno-

res de edad no acompañadas que cruzan la frontera entre México y Guatemala. Esto, a pesar de todo el marco normativo enfocado en la protección de los derechos de las personas menores de edad se presenta cada vez con mayor intensidad. Este grupo puede llegar a ser víctima de delitos en contra de su libertad o integridad física en el cruce de fronteras, lo que lo hace vulnerable. Por ello, la normativa migratoria debe tomar en consideración cada grupo social en correspondencia con sus necesidades.

La homologación de la normativa nacional con los estándares internacionales permite que se respeten íntegramente los derechos humanos de los migrantes. Además, aporta los principios rectores que equilibran y orientan las actuaciones de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias. Lo anterior permite que no sea negado el derecho a iniciar un procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado y que no se realicen deportaciones infundadas. A su vez, permite que las autoridades cumplan con sus deberes y con las obligaciones establecidas en las normativas nacional e internacional.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2020). Desplazamiento en Centroamérica. <https://www.acnur.org/desplazamiento-en-centroamerica.html>
- Bravo, P. (2019). Una revisión de las políticas públicas en materia migratoria: el caso de los Grupos de Protección a Migrantes en México. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, (9), 93-120.
- Cantalapiedra, E. T. y Mariscal, D. M. (2020). Batallando con fronteras: estrategias migratorias. *Revista Estudios Fronterizos*, 21(47), 1-21.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2020, 5 de agosto). *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria* (OEA/SER.L/V/II.). <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2003). OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2018). Opinión consultiva OC-25/18: La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Trotta.
- Jiménez, W. G. (2013). Papel de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la comunidad andina en decisiones judiciales de los países miembros. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (23), 87-117.
- Morales-Gamboa, A. (2020). El círculo de la fragilidad: migración de sobrevivencia en Centroamérica. *Revista Migración y Desarrollo*, (18), 35, 41-70.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2021, abril). *Las solicitudes de asilo en México baten su récord en marzo*. <https://news.un.org/es/story/2021/04/1490802>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2018, 9 de noviembre). *OIM encuestó a migrantes de una de las caravanas Centroamericanas*. <https://www.iom.int/es/news/oim-encuestó-migrantes-de-una-de-las-caravanas-centroamericanas>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019, 15 de febrero). *La OIM monitorea nuevas caravanas de migrantes centroamericanos en México*. <https://www.iom.int/es/news/la-oim-monitorea-nuevas-caravanas-de-migrantes-centroamericanos-en-mexico>
- Pécoud, A. (2018). ¿Una nueva gobernanza de la migración? Lo que dicen las organizaciones internacionales. *Revista Migración y Desarrollo*, 16(30), 31-43.
- Rea Granados, S. A. (2016). Retos actuales en la implementación de la ley sobre refugiados y protección complementaria

en México: identificación, admisión y acceso al procedimiento del asilo. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (16), 373-400. <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v16/1870-4654-amdi-16-00373.pdf>

Rodríguez Ortega, J. A. (2010). Constitución, democracia y garantismo en los derechos humanos. Una propuesta de marco conceptual para la maestría en Derecho. *Revista Criterio Jurídico Garantista*, (3), 78-98.

Sánchez, J. L. (2021). Niñez en tránsito migratorio por México. Instrumentos jurídicos y derechos humanos. *IUS Revista del Instituto de ciencias jurídicas de Puebla*, 15 (47), 233- 258.

Villafuerte Solís, D. y García Aguilar, M. C. (2018). El derecho de fuga de los migrantes centroamericanos y los desafíos de México como país de tránsito. *Revista Migración y Desarrollo*, 17(32), 129-148.

Ordenamientos legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Ley de Migración.

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Análisis jurídico de la figura de servidumbre legal como mecanismo para la instalación de proyectos eólicos a la luz de los derechos humanos

Alma Cossette Guadarrama Muñoz *

Lucero de Jesús Ruiz Guzmán **

Resumen

El uso de las energías renovables ha aumentado en la mayoría de los Estados del orbe. México no ha sido la excepción. En agosto de 2014 el Congreso federal aprobó diversas disposiciones encaminadas al desarrollo de proyectos, entre los cuales se encuentra la explotación de la energía eólica. La región del Istmo de Tehuantepec, en Oaxaca, es uno de los sitios más ricos para el aprovechamiento de este tipo de energía; empero, también es lugar de asentamiento de diversas comunidades indígenas, lo que ha complicado el proceso de instalación de parques eólicos a causa de manifestaciones y protestas, aun cuando las recientes normas establecen mecanismos que permiten la ocupación de la tierra por medio de figuras como la servidumbre legal. Ante este hecho, se confrontan, por un lado, el derecho del Estado mexicano para explotar una de sus áreas estratégicas, y por otro, la vigencia de los derechos humanos de un grupo vulnerable. En consecuencia, el objetivo del trabajo es analizar la figura de la servidumbre legal como mecanismo estatal para lograr la instalación de parques eólicos en la zona del Istmo de Tehuantepec, a la que se constituye en un posible instrumento institucional de trasgresión de derechos fundamentales.

* Doctora en Derecho. Investigadora de tiempo completo en la Universidad La Salle Ciudad de México. Orcid: 0000-0003-0101-4167, alma.guadarrama@lasalle.mx

** Maestra en Estudios Internacionales. Investigadora de tiempo completo en la Universidad del Mar, Huatulco, Oaxaca. Orcid: 000-0001-9302-8501, lucero@huatulco.umar.mx

Palabras clave

Servidumbre legal, energía eólica, derechos humanos, comunidad indígena.

Fecha de recepción:
noviembre de 2021

Fecha de aceptación:
diciembre de 2021

Legal analysis of the figure of legal easement as a mechanism for the installation of wind projects in light of human rights

Keywords

Legal servitude, wind energy, human rights, indigenous community.

Abstract:

The use of renewable energies has increased in most countries of the world. Mexico has not been the exception; in August 2014, the Federal Congress approved various provisions aimed at developing projects, among which is the exploitation of wind energy. The Isthmus of Tehuantepec region in Oaxaca is one of the richest zones to exploit this type of energy. However, various indigenous communities are settled there, which complicates the installation of wind farms due to demonstrations and protests, even though recent regulations establish mechanisms that allow land occupation through figures such as legal servitude. Consequently, the objective of this work is to analyze the figure of legal servitude as a mechanism of the state to achieve the installation of wind farms in the area of the Isthmus of Tehuantepec while becoming a possible institutional instrument of the transgression of fundamental rights.

Introducción

Sin lugar a dudas, una de las industrias que mayor crecimiento ha registrado en la última década es la eléctrica eólica. Sin embargo, existen factores que obstaculizan el uso de esta energía, como la velocidad variante del viento para establecer el límite de explotación del aerogenerador, la topografía del terreno, la negativa a permitir instalaciones en algunas localidades y la existencia de diferentes criterios de ocupación del suelo (Taguëña y Martí-

nez, 2007). Este último punto ha sido uno de los factores para la constante confrontación entre el derecho de los Estados a disponer y explotar sus recursos naturales y la vigencia de los derechos humanos de las comunidades originarias. Ante este panorama, resulta indispensable otorgar certeza jurídica tanto a los interesados en desarrollar actividades propias de la industria eléctrica como a los titulares de terrenos, con el fin de aprovechar este recurso natural, al lograr una generación y una explotación adecuadas, siempre con apego a la norma jurídica.

México no está exento de esta problemática, en especial en la región del Istmo de Tehuantepec, en Oaxaca, una zona privilegiada por la producción de energía eólica gracias a sus condiciones naturales. Sin embargo, al mismo tiempo, es un sitio donde emerge el conflicto social a raíz de la instalación de proyectos eólicos, al confrontarse, por un lado, los intereses económicos de las grandes transnacionales impulsadas por las fuerzas globalizantes y políticas neoliberales y, por otro, el interés de los pueblos y comunidades indígenas, fundado en su legítimo derecho de defender sus tierras, su identidad y su *modus vivendi*.

En este tenor, el objetivo del presente trabajo es determinar si la servidumbre legal, como instrumento jurídico para la ocupación del suelo, trasgrede los derechos humanos de los pueblos originarios. Luego entonces, la pregunta de investigación es por qué la figura de la servidumbre legal trasgrede los derechos humanos de los pueblos originarios. La hipótesis de investigación estriba en que la servidumbre legal es una figura institucional que valida la trasgresión de los derechos humanos de los pueblos originarios al privilegiar los intereses económicos de las grandes empresas por encima de la dignidad humana.

El método utilizado es el hipotético-deductivo, que permite, a partir de información estrictamente documental y por medio del razonamiento lógico-jurídico, identificar los derechos humanos de los pueblos indígenas violentados y comprobar cómo la figura de la servidumbre legal se convierte en un mecanismo institucional para la trasgresión. En cuanto al abordaje teórico, la investigación se apoya en el principio de la dignidad humana, fundamento de los derechos humanos, *sine qua non* se explica la

existencia de estos. Asimismo, se toma como soporte la postura de Ferrajoli (2006), quien sostiene que los derechos humanos son en realidad derechos fundamentales positivados desde el momento en que entran en el sistema jurídico de un Estado, que está obligado a observar, proteger y garantizarlos.

En el siguiente apartado se describe la importancia de la región, objeto de estudio en la generación de energía eólica y la génesis del conflicto. En el tercer rubro se alude a los derechos humanos reconocidos a los pueblos indígenas y, en específico, se profundiza en aquellos que se ven directamente afectados por la constitución de la servidumbre legal. El acápite cuarto aborda el análisis del procedimiento de la servidumbre legal establecido en la norma para su constitución, lo que arrojará los insumos para demostrar cómo la servidumbre legal se conforma en un instrumento institucionalizado para violentar derechos humanos. El quinto apartado refiere a las reflexiones finales, resultado de las deducciones lógico-jurídicas y de la construcción de argumentos. Finalmente, en el último rubro, se presentan las referencias utilizadas para el desarrollo del trabajo.

Istmo de Tehuantepec: entre Midas y el diablo

Antes de iniciar con el desarrollo de este acápite, y con el propósito de no perdernos en cuestiones conceptuales,¹ es menester aclarar que la energía eólica, en la cual se enfoca el presente trabajo, si bien es una fuente renovable, desde el punto de vista jurídico es considerada una energía limpia, tal y como lo establece el artículo 3º, fracción XXII, de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE),² que dice:

Energías Limpias: Aquellas fuentes de energía y procesos de generación de electricidad cuyas emisiones o residuos, cuando los

¹ Esto respecto a la diferencia existente entre los términos *energía renovable*, *limpia* y *verde*.

² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 11 de agosto 2014. Última reforma el 9 de marzo de 2021. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_090321.pdf

haya, no rebasen los umbrales establecidos en las disposiciones reglamentarias que para tal efecto se expidan.

Entre las Energías Limpias se consideran las siguientes:

El viento [...]

A finales del siglo XIX, los energéticos más importantes eran la madera y el carbón; mientras que, en la última etapa del siglo XX, el petróleo se convirtió en la principal fuente de energía (Fernández, 2005). En la actualidad, el mundo se mueve hacia un mayor uso de energías renovables; de hecho, las prospectivas mundiales indican que en 2050 el mundo dependerá más de fuentes renovables de energía que de no renovables (Best y Brown et al., 2007).

En este escenario mundial se inserta México, en particular la región del Istmo de Tehuantepec, que se constituye como un área de oportunidad para la generación de energía eólica, al ser uno de los sitios más ricos para su aprovechamiento. Hasta septiembre de 2018, existían 27 parques eólicos funcionando en cinco municipios (Juchitán, Santo Domingo Ingenio, Ixtaltepec, Unión Hidalgo y El Espinal), con una capacidad de generación de 2360 MW. Para el periodo comprendido entre 2020 a 2022, se espera llegar a una capacidad de producción de 3056 MW solo en la región en comento; también se espera superar los 12 107 MW en 19 de las 32 entidades federativas que conforman la república mexicana, lo que representaría más de la mitad de la producción nacional de energía limpia (AMDEE, 2018).

Con estas cifras parecería que el rey de Frigia, Midas, hubiera tocado con su dedo en un mapa imaginario el Istmo de Tehuantepec para convertirlo en una zona rica por el potencial eólico, cual si fuera oro. No obstante, como todo don deseado sin sabiduría, pero impulsado por la ambición, trae aparejada la calamidad que no tardó en hacerse presente a través del conflicto social, y es que Oaxaca se caracteriza por la confluencia de diversos pueblos indígenas, distribuidos en sus ocho regiones.³ La istme-

³ Cañada, Costa, Sierra Sur, Sierra Norte, Valles Centrales, Mixteca, Papaloapan e Istmo.

ña es una de ellas, cuyas etnias principales son la huave, la mixe, la zoque, la chontal y la zapoteca (INPI, 2017). Estos últimos destacan por ser los más numerosos y regirse por usos y costumbres, circunstancia que ha complicado los procesos de negociación para la instalación de parques eólicos, particularmente en la comunidad de Juchitán.

En este contexto, el reclamo social de las comunidades indígenas se polariza. Por un lado, se percibe la postura de aquellos que se han negado a la instalación de los parques; y, por el otro, quienes han dado el visto bueno a los proyectos. Lo cierto es que entre ambos polos están quienes se posicionan del siguiente modo:

[...] aseguran que no están en contra de este tipo de proyectos, pero sí de que se instalen sin que se garantice el derecho que tienen a una consulta previa, libre e informada, y el derecho a determinar el tipo de desarrollo que quieren; además de que no se tomen en cuenta consideraciones para proteger el medio ambiente (*Animal Político*, 2018, párr. 4).

El derecho sobre el uso de las tierras y la consulta previa, libre e informada se convierten entonces en los principales argumentos de oposición.

Ciertamente, el diablo personificado en la codicia económica de las empresas ha generado impactos negativos de diversa naturaleza como la falta de información; las amenazas y violencia en las comunidades que se oponen a los proyectos; la falta de procesos de consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado; los irrisorios contratos de arrendamiento de tierras y la carencia de un beneficio social integral (AIDA, 2012). Esto puede ser claramente ejemplificado a través del caso litigioso de la comunidad de Unión Hidalgo contra Electricité de France (EDF), controversia que resulta en un hecho inédito y puede marcar un antecedente importante en la defensa de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, al acudir a un tribunal extranjero por protección.

El quid de la litis estriba en el reclamo de los comuneros de Unión Hidalgo ante las prácticas desleales y el incumplimiento en el ejercicio del derecho a la consulta libre, previa e informada por parte por la compañía francesa EDF, cuya pretensión es la instalación del parque eólico Gunaa' Sicarú. Esto llevó a que los comuneros de Unión Hidalgo, acompañados de las organizaciones Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC) y el Centro Europeo de Derechos Constitucionales y Humanos, interpusieran una demanda civil el 13 de octubre de 2020 ante la Corte de París, en la que solicitaban la suspensión del proyecto eólico hasta que la compañía francesa cumpliera con su obligación de respetar los derechos humanos y garantizara el consentimiento libre, previo e informado entre los pobladores de Unión Hidalgo (Matías, 2021b).

La base de la demanda es la prevaricación a la Ley del Deber de Vigilancia de Empresas Matrices y Subsidiarias de Francia, aprobada en 2017, que establece la obligación de las compañías y sus filiales en territorio francés y el extranjero de velar por la vigilancia y cumplimiento de los derechos humanos con el fin de prevenir abusos por parte de corporaciones francesas (Matías, 2021a). En el caso en comento, la comunidad alega que no fue consultada de manera adecuada en el proceso de planificación, lo que supone una clara violación a sus derechos; luego entonces, “EDF sería responsable por contribuir a violaciones al consentimiento libre, previo e informado, así como por ataques a activistas en defensa de los derechos humanos en la implementación de su proyecto eólico Gunaa' Sicarú” (Matías, 2021b, párr. 8).

No obstante, en días recientes, el Tribunal de París procedió de esta manera:

[...] rechazó la solicitud de medidas cautelares de los demandantes por una formalidad procesal, al señalar en una “jugada polémica”, que la demanda presentada en octubre de 2020 no se refería al correcto plan de vigilancia de EDF, un documento anual sobre análisis de riesgos y medidas de mitigación ante posibles violaciones a los derechos humanos (Zavala y Chaca, 2021).

Si bien esta resolución no soluciona el fondo de la controversia, al ser solo parte del juicio principal, sí se convierte en un tropiezo en la búsqueda de justicia para la comunidad zapoteca.

Con lo hasta aquí asentado se afirma que tanto las empresas como el pueblo zapoteco expresan su malestar e inconformidad, ya sea que dichas expresiones se hallen dentro orden jurídico vigente o no. Ante esto, es evidente la ineficacia e ineffectividad del marco jurídico vigente: por un lado, lo es porque las empresas y el Estado no han podido aprovechar el recurso eólico y, por el otro, porque la transgresión de los derechos humanos de los pueblos originarios es una constante, ya sea que dichas expresiones se hallen dentro del orden jurídico vigente o no.

Los derechos humanos de los pueblos originarios

El término *derechos humanos* ha sido definido por varios tratadistas. Para efectos del presente trabajo se tomará como referente la definición del *Diccionario Espasa derechos humanos*, que los define como “libertades y garantías fundamentales de la persona humana, que derivan de su dignidad eminente, que obligan a todos los Estados miembros de la comunidad internacional, y que señalan la frontera entre la barbarie y la civilización” (Valencia, 2003, p. 137). En ese sentido, la dignidad humana es la base de los derechos humanos, reconocidos a todos los seres humanos por el simple hecho de serlo.

Ahora bien, la validez de los derechos humanos emana del reconocimiento expreso que de ellos se hace en los diversos instrumentos en los que están plasmados. Luego entonces, en este apartado, se hará mención únicamente de aquellos tratados de *soft⁴* y *hard⁵ law* aplicables a México, esto es, los que haya firmado, ratificado e interiorizado a través de los procedimientos legislativos conducentes, y se les dividirá conforme al ámbito de aplica-

⁴ Se refiere a aquellos documentos internacionales que no están sujetos a firma o ratificación por parte de los Estados, y, por tanto, no son coercitivos.

⁵ Son aquellos textos internacionales que, para su validez y coercitividad, requieren forzadamente que los Estados los firmen, ratifiquen e incorporen a su derecho interno.

ción en universal y regional para, posteriormente, hacer referencia a la legislación interna.

Universal

El instrumento clave por excelencia de *soft law* es la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁶ cuyo artículo 17º reconoce el derecho a la propiedad, al disponer que “1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”. Se suma la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,⁷ que reconoce el disfrute pleno de derechos humanos y libertades fundamentales, lo que incluye no ser objeto de ningún tipo de discriminación (artículo 1º). Quizá uno de los artículos más importante de este texto es el 26º, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas sobre sus territorios y, en particular, sus recursos, como el viento, para poseerlos, utilizarlos, desarrollarlos y controlarlos por ser de su propiedad tradicional.

Asimismo, resalta el contenido del artículo 32º, en el que se reconocen tres elementos fundamentales:

- El derecho de los pueblos indígenas de disponer de sus tierras o recursos conforme a sus prioridades o estrategias (numeral uno).
- La obligación de los gobiernos de realizar una consulta de buena fe por medio de sus representantes, elegidos con base en sus usos y costumbres, con el propósito de obtener el consentimiento para el desarrollo, utilización o explotación de recursos, como el eólico (numeral dos).
- La obligación de los Estados de establecer mecanismos para lograr una indemnización justa y equitativa en situaciones

⁶ Proclamada en París por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mediante resolución 217 A (III) de fecha 10 de diciembre de 1948. Disponible en https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

⁷ Adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007. Disponible en https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

de afectación, al tiempo de dictar medidas enfocadas en mitigar los efectos negativos en las esferas ambiental, económica, social, cultural o espiritual (numeral tres).

Otro texto no coercitivo es la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas,⁸ que también reconoce derechos específicos como participar en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública (artículo 2.2), o participar en las decisiones que se adopten en el ámbito nacional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan tales grupos (artículo 2.3).

Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos son un instrumento de la Organización de las Naciones Unidas dividido en tres apartados. El primero hace referencia a la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos; el segundo es relativo a la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos; y el tercero conlleva el establecimiento de mecanismos jurisdiccionales efectivos y medios de reclamación extrajudiciales eficaces que permitan la reparación de violaciones de derechos humanos relacionados con empresas (ONU, 2011). Si bien el documento no es obligatorio para sus destinatarios —Estado y empresa—, su contenido resulta valioso por la intención de proteger los derechos humanos. De igual forma, la importancia estriba en ser una guía de actuación y el primer instrumento emitido por un organismo internacional dirigido a regular la conducta de personas jurídicas para salvaguardar los derechos humanos.

En otro orden de ideas, en cuanto a los instrumentos de *hard law*, el más importante es el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales,⁹ que les reconoce derechos humanos como a la no

⁸ Adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 47/135 el 18 de diciembre de 1992. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/minorities.aspx>

⁹ Adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su septuagésima sexta reunión. Entró en vigor el 5 de septiembre de 1991. México firmó y ratificó el Convenio el 5 de septiembre de 1990 y se publicó en el DOF el 24 de enero de 1991. Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf

discriminación (artículo 3º), a ser consultados por sus gobiernos (artículo 6º), a decidir sobre prioridades que atañen a las tierras que ocupan (artículo 7º), al respeto de sus costumbres y el derecho consuetudinario (artículo 8º), y a la propiedad y posesión sobre sus tierras (artículo 14º), entre otros.

Es necesario resaltar que, al ser un tratado coercitivo, los Estados que lo ratifiquen están obligados a cumplir con los compromisos adquiridos, como “asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger [sus] derechos [...] y a garantizar el respeto de su integridad” (artículo 2.1). Estas acciones implican “que [los países] aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población” (artículo 2.2).

Regional

Dentro de este nivel se retoman dos instrumentos normativos. El primero es la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre,¹⁰ que consagra el derecho de propiedad en su artículo 23º, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹¹ cuyo artículo 21º también reconoce el derecho a la propiedad. Ambos textos conforman la base del sistema americano que es completado con sus órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Las decisiones de la primera son meras recomendaciones para los Estados que forman parte, *contrario sensu*, la segunda resulta vinculante para los países que han reconocido su competencia.

¹⁰ Adoptada en la IX Conferencia Internacional de Estados Americanos el 2 de mayo de 1948. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

¹¹ Conocida también como “Pacto de San José”. Fue suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969; entró en vigor el 18 de julio de 1978. México lo suscribió y ratificó el 24 de marzo de 1981, y lo publicó en el DOF el 7 de mayo de 1981. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_america_na_sobre_derechos_humanos.htm

Las resoluciones de la Corte IDH constituyen jurisprudencia internacional; en este sentido, el organismo ha resuelto varios casos en los que se involucran derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, el del pueblo saramaka contra Surinam, resuelto en 2007, en el que se estableció la responsabilidad internacional de Surinam por no haber adoptado medidas efectivas que reconocieran el derecho de propiedad comunal del pueblo saramaka.¹² Recientemente, en febrero de 2018, se resolvió el caso pueblo indígena xucuru y sus miembros contra Brasil, por el que responsabilizó a Brasil de violar el derecho a la propiedad colectiva, la garantía judicial y la protección judicial en contra del pueblo xucuru.¹³

Dos características trascendentales de los derechos humanos son su indivisibilidad e interdependencia; esto es, los derechos humanos conforman un todo, de tal manera que al transgredir uno, se transgreden los demás. Luego entonces, si se vulnera el derecho a la consulta previa, libre e informada, entonces también se violentan los derechos a la propiedad e identidad cultural, y viceversa. Así lo ha considerado la propia Corte IDH, en la página 25 de su sentencia tras el caso del pueblo xucuru contra Brasil, al argumentar lo siguiente:

El derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas tiene características particulares por la especial relación de dichos pueblos con sus tierras y territorios tradicionales, de cuya integridad depende su propia supervivencia como pueblo, siendo objeto de protección jurídica internacional.

Se colige que el derecho a la propiedad de los pueblos originarios no deriva del reconocimiento que haga el Estado, sino del uso y posesión tradicional de las tierras, que está estrechamente ligado al derecho a decidir sobre ellas a través de otro derecho reconocido: la consulta previa, libre e informada.

¹² La sentencia de la Corte IDH del 28 de noviembre de 2007 por el caso del pueblo saramaka contra Surinam puede consultarse en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

¹³ La sentencia de la Corte IDH del 5 de febrero de 2018 por el caso del pueblo indígena xucuru y sus miembros contra Brasil puede consultarse en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_esp.pdf

En consonancia, la Corte IDH, en la página 29 de su sentencia por el caso del pueblo indígena xucuru y sus miembros contra Brasil, ha considerado:

El artículo 21 de la Convención Americana protege la estrecha vinculación que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con sus recursos naturales y los elementos incorporales que se desprendan de ellos. Entre los pueblos indígenas y tribales existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad.

La interpretación que hace la Corte IDH es trascendental, pues además del reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a disponer de sus territorios, también reconoce el derecho sobre sus recursos naturales, como el viento; lo anterior, con base en la naturaleza colectiva del derecho que se funda en el grupo y no en el individuo, es decir, como rasgos característicos de su identidad.

Así, el organismo no deja duda que cuando un Estado pretenda otorgar y realizar cualquier tipo de actos o proyectos en los que se disponga de tierras o recursos naturales propiedad de este grupo vulnerable, antes deberá obtener el consentimiento de este grupo, al verse afectados no solo dichos bienes, sino también la identidad cultural y el *modus vivendi* de la comunidad. Al respecto, la Corte IDH, en la página 68 de la mencionada sentencia, ha sustentado:

El derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social.

Interno

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 1º, reconoce el goce de los derechos humanos a cualquier persona dentro del territorio mexicano, y prohíbe cualquier tipo de discriminación. En particular, el artículo 2º hace referencia a los pueblos y comunidades indígenas, a quienes reconoce una gama de derechos como el de autodeterminación, la preservación de la lengua, la conservación y mejora del hábitat, y el de aplicación de sus propios sistemas normativos, entre otros. No obstante, es de interés la fracción VI de su inciso A, que dice:

Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra... así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas.

Con ello, reconoce expresamente la propiedad de los pueblos originarios sobre sus tierras y recursos naturales, y limita dicho derecho a las áreas estratégicas del Estado. Por otro lado, la fracción IX del apartado B de la CPEUM reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada, cuando dice: “Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios... y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

En relación con lo anterior, debe notarse que el precepto hace referencia específica a los planes de desarrollo en los tres órdenes de gobierno, lo cual limita el alcance del derecho a la consulta libre, previa e informada. La inclusión es el reflejo, por parte del legislador, de un afán de reconocer la participación de los pueblos indígenas en la conformación de la política gubernamental con base en las directrices internacionales, como ya se dejó asentado.

Empero, al mismo tiempo, la inclusión resulta en una clara omisión y exclusión de aquellas decisiones en proyectos que puedan afectar los derechos de dicho grupo vulnerable, incluidos, claro, el uso y aprovechamiento de sus recursos a través de la posesión de la tierra.

La servidumbre legal en el desarrollo de proyectos eólicos

Desde el derecho romano, base de nuestro sistema jurídico, la servidumbre ha sido reconocida como un derecho real de goce sobre la cosa ajena. La servidumbre concede el derecho de usar y disfrutar una cosa, respetando la propiedad. Al crear una servidumbre sobre un derecho de propiedad, el propietario transmitirá el *ius utendi* y el *ius fruendi*, mas nunca el *ius abutendi*. Así, la propiedad queda limitada. Constituida la servidumbre, se conceden facultades precisas y concretas, pero nunca tan amplias como las que otorga la propiedad (Morineau y Román, 2012). Resulta importante comprender lo anterior, en razón de que la naturaleza de la servidumbre es el *ius utendi* y *fruendi*, y no un mecanismo de apoderamiento o despojo de un terreno.

En este punto, es de interés señalar que la reforma de 2014 a la LIE, impulsada en tiempos del presidente Peña Nieto, tenía como propósito atraer inversión privada, generar competencia y proporcionar un marco legal confiable y transparente, lo que permitía que quien tuviera los recursos económicos y técnicos para desarrollar un proyecto pudiera generar y desarrollar energía. En el ámbito de las energías renovables se buscaba el impulso de su desarrollo a través de procedimientos jurídicos perfectamente definidos (Tapia, 2021).

No obstante, con el cambio de gobierno y poder político, la visión sobre la política energética, los recursos por explotar y los mecanismos para ello también cambiaron. En octubre de 2021, el actual mandatario, Andrés Manuel López Obrador, presentó una iniciativa de reforma energética significativamente diferente al modelo actual, ya que “disminuye la transparencia operativa, desalienta inversiones de privados para generación, frena las

energías renovables y puede aumentar el costo de la energía” (Tapia, 2021, § 1).

De esta forma, si la iniciativa es aprobada por el Congreso de la Unión, la producción de energía renovable dependería de que el Gobierno tuviera el dinero para desarrollar nuevos proyectos. Así, se deja en el limbo la inversión de las empresas privadas, lo que pudiera dar origen a litigios internacionales. Sin embargo, en el rubro de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, la iniciativa tampoco está diseñada para garantizar su protección; en consecuencia, quizás las violaciones seguirán constantes, ahora por un solo sujeto que sería el Estado.

En la actualidad, la servidumbre legal, de acuerdo con el artículo 1068° del Código Civil Federal,¹⁴ es “la establecida por la ley, teniendo en cuenta la situación de los predios y en vista de la utilidad pública y privada conjuntamente”. Así entendida, la figura es retomada por la LIE, cuyo propósito, de acuerdo con su artículo 1°, es el siguiente:

Promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público [...], de Energías Limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

Luego entonces, la servidumbre legal no es exclusiva para proyectos eólicos; como figura jurídica, su aplicación es general. Cualquier persona física o moral que cuente con los permisos respectivos y pretenda desarrollar alguna de las actividades de la industria eléctrica puede invocar la constitución de la servidumbre legal.

De tal forma, la LIE, en el capítulo VIII, titulado “Del uso y ocupación superficial”, establece el procedimiento para la constitución de la servidumbre legal. Sin embargo, dicho apartado, en su artículo 71°, párrafo segundo, deja claro que “las actividades de

¹⁴ Publicado el 26 de mayo, el 14 de julio y el 31 de agosto de 1928. Última reforma el 11 de enero de 2021. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf

transmisión y distribución de energía eléctrica se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos [...]”. Luego entonces, la prioridad para el Estado será la actividad relacionada con la energía eléctrica por ser de interés social y orden público, al ratificar el contenido del artículo 2º constitucional. Así, cuando exista un interés particular por el uso específico de la tierra en el desarrollo de la industria eléctrica, privará ese interés porque se funda en lo social, al ser considerada la industria eléctrica de utilidad pública.

La servidumbre legal solo puede ser constituida siguiendo los pasos que marca la LIE. Inicia con la negociación y acuerdo entre el permisionario o contratista (sea persona física o moral), y el titular del bien inmueble (artículo 73º). El interesado debe expresar por escrito al propietario o poseionario su interés de usar, gozar, afectar o adquirir el bien de que se trate (artículo 74º, fracción I). Con ello se deja constancia expresa de la acción que se pretende ejecutar, sea generación, transmisión o distribución de la energía eléctrica. Las figuras empleadas para el uso, goce, afectación o adquisición de un predio son el arrendamiento, la ocupación artificial, la ocupación temporal, la compra-venta, la permuta, la servidumbre voluntaria y cualquier otra que no contravenga la ley (artículo 74º, fracción V). Cuando se habla de servidumbre voluntaria es porque el titular del terreno ha manifestado su consentimiento para constituirla; difiere de la servidumbre legal, donde el titular del bien no está de acuerdo, pero, por razón de utilidad pública, se constituye como tal.

En Oaxaca, las modalidades de tenencia de la tierra que predominan son la ejidal y la comunal, cuya regulación es *sui generis* y está sujeta a las disposiciones marcadas por la Ley Agraria (LA).¹⁵ Por ello, el artículo 75º de la LIE se refiere a esos terrenos sujetos a los regímenes previstos por la mencionada LA, que además de cumplir con lo mencionado, deberán observar reglas concretas

¹⁵ Publicada el 26 de febrero de 1992 en el DOF. Última reforma el 25 de junio de 2018. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf

con el fin de proteger los derechos de ejidatarios y comuneros. Es el caso de la asesoría que pueden solicitar o la representación de la Procuraduría Agraria durante las negociaciones. En consecuencia, cuando se trata de derechos sobre terrenos ejidales o comunales —que en la región del Istmo de Tehuantepec pertenecen por lo general a poblaciones indígenas—, estos están protegidos y garantizados en su pleno ejercicio porque las decisiones que se toman en función de la ocupación de la tierra se asumen respetando la resolución de la Asamblea de ejidatarios o comuneros, incluso con la presencia de la autoridad agraria y un notario.

Al continuar con el procedimiento, se presentan dos escenarios. Cuando los contratantes han alcanzado un acuerdo, este debe ser presentado ante el juez de distrito en materia civil o el Tribunal Agrario competente, para verificar que cuente con las formalidades legales y, en su caso, emitir la sentencia respectiva. No obstante, puede suceder que no existe acuerdo entre las partes. En ese caso, según la LIE, desde el momento en que el interesado presentó su escrito de intención al propietario y transcurridos 180 días naturales, puede “I. Promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal [...], o II. Solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano una mediación [...]” (artículo 79°). En el caso de la fracción primera, la constitución de la servidumbre de paso es inminente e inmediata, y contra dicha resolución solo puede proceder el amparo.

En el caso de la mediación, la Secretaría es quien sugiere la forma o modalidad del uso, goce o afectación del terreno con el propósito de conciliar los intereses de las partes para llegar a un acuerdo. Si dentro de los 30 días naturales, contados a partir de la propuesta, las partes no llegaran a un acuerdo, la propia dependencia puede proponer al Ejecutivo federal la constitución de una servidumbre legal vía administrativa (artículos 80° y 81° de la LIE).

Huelga decir que la servidumbre legal puede decretarse por vía jurisdiccional o administrativa en favor del interesado, y comprende el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción,

vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; y la construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos para el adecuado desarrollo, operación y vigilancia de las actividades (artículo 82° de la LIE).

Sin lugar a dudas, el procedimiento es impositivo y está diseñado para que, por medio de cualquier vía, se produzca la constitución de la servidumbre legal en favor del interés económico de la empresa. Hasta aquí debe reiterarse que la industria eléctrica es un área estratégica del Estado según el artículo 25°, párrafo quinto; el artículo 27°; y el 28°, párrafo cuarto, de la Constitución; por tanto, el desarrollo de estas actividades es de interés público (LIE, artículo 2°). Ello, desde el derecho, se entiende como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado” (IJJ, 1996, p. 1779). El término *interés* implica la valoración que tiene una cosa y simultáneamente su provecho o utilidad, en tanto que el vocablo *público* refiere a aquello que es o pertenece al pueblo, la comunidad y que no es de titularidad individual. Por esta razón, el interés público va a privar sobre cualquier interés particular en caso de que sean confrontados.

Garantizar la operación continua, eficiente y segura de la industria eléctrica en beneficio de los usuarios es una obligación del Estado. De ahí que lo que busque la LIE sea proteger el bien jurídico y el interés de la comunidad, a través de la servidumbre legal, a costa de los derechos humanos de los pueblos indígenas. El problema estriba cuando se confronta la pretendida protección social con la vigencia de esos derechos.

No debe olvidarse que en un Estado garantista “los derechos fundamentales -son- [sic] una característica definitoria de la democracia constitucional, no puede dejar de lado su carácter horizontal, es decir, la vinculación que efectúa sobre los particulares e incluso sobre el mercado en contraste con la tradición clásica del liberalismo” (Bovero, 2008, p. 61). Por tanto, el ejercicio de los derechos debe tener en cuenta tanto el aspecto netamente jurídico como el moral, con miras a la justicia social.

La obligatoriedad de los Estados para procurar el ejercicio pleno de los derechos humanos es un elemento sin el cual no tendría sentido la dignidad humana. Asimismo, cuestiona la existencia propia de cualquier sistema jurídico. La dignidad humana, de acuerdo con el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil de Circuito (2011), es “el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos”¹⁶ y, por tanto:

Es un valor supremo establecido en el artículo 1º de la Constitución [...], en virtud del cual se reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano [...], cuya plena eficacia debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción.¹⁷

La dignidad humana se hace efectiva a través del respeto de los derechos humanos por parte de la autoridad, al constituirse en su límite de actuación; de esta forma, la obligación del Estado debe estar encaminada a garantizar a los pueblos originarios el pleno dominio de sus territorios y recursos naturales, sin interferencia de ningún tipo. Con ello se habrán de alcanzar estándares mínimos de justicia y un Estado de derecho que respete los derechos humanos y proteja el principio fundamental de dignidad humana de los primeros.

En la LIE se consideran diversos mecanismos que garantizan el amparo de los derechos humanos. En específico, el artículo 117º menciona que “los proyectos de infraestructura [...] en la industria eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar”. Incluso, prevé la posibilidad de engaños o manipulaciones por parte de empresas eólicas con el propósito de ejecutar un proyecto; así les impone la obligación de abstenerse “[...] de realizar, directa o indirectamen-

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación*. (2011, octubre). Tesis I.5o.C. J/30, Novena Época, t. 3.

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación*. (2011, octubre). Tesis I.5o.C. J/31, Novena Época, t. 3.

te, conductas o prácticas abusivas, discriminatorias o que busquen influir indebidamente en la decisión de los propietarios [...] durante las negociaciones y los procedimientos [...]” (artículo 87° de la LIE). En caso de que los interesados incurran en las conductas citadas, la sanción será la cancelación de los permisos.

Lo anterior es ratificado en la LIE, al imponer como obligación de la Secretaría de Energía el informe a las empresas sobre la presencia de grupos vulnerables en las áreas donde se llevarán a cabo las actividades de los proyectos. El propósito es implementar acciones para salvaguardar sus derechos y llevar a cabo procedimientos de consulta, así como cualquier otra actividad para salvaguardar los intereses y derechos de las comunidades indígenas (artículos 118° y 119° de la LIE).

Finalmente, es necesario mencionar que los derechos humanos son exigencias éticas justificadas, característica que implica su reconocimiento y garantía por el aparato jurídico, de lo contrario solo tendrían la fuerza moral proveniente del orden normativo moral, pero no habría una eficaz garantía de estos (Vázquez y Serrano, 2011). En este sentido, la legislación mexicana reconoce expresamente el derecho a la propiedad de la población o comunidad indígena, a quien se le reconocen además otros derechos como la consulta previa, libre e informada. A pesar de esto, dichos derechos se encuentran limitados o restringidos, por tratarse de áreas estratégicas del Estado bajo el argumento de utilidad pública e interés social. Esto valida la trasgresión de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas cuando se autoriza, vía jurisdiccional o administrativa, la constitución de la servidumbre legal.

Reflexiones finales

El reloj ambiental marca la necesidad de un mayor uso de fuentes de energías renovables para mitigar los impactos negativos en el medioambiente y disminuir el efecto invernadero. Por ello, la energía eólica, como energía limpia, seguirá cobrando trascendencia en los años venideros para México. No obstante, la realidad en el Istmo de Tehuantepec, una de las regiones más ricas

en el mundo por las condiciones del viento, dibuja un escenario complejo que obstaculiza la generación de la energía eólica, al confrontar el derecho del Estado para explotar una de sus áreas estratégicas con la vigencia de los derechos humanos del pueblo zapoteca.

La indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos no permite entender la vigencia de un derecho sin el otro, al tener ambos como fundamento la dignidad humana. El que el Estado mexicano pretenda separar el derecho de propiedad del derecho a la consulta e identidad de los pueblos originarios con el argumento de la utilidad pública a través de la figura de la servidumbre legal constituye una trasgresión flagrante a los derechos humanos.

La legislación internacional no solo ha reconocido derechos en favor de los pueblos originarios, sino también el vínculo indisoluble que une a esas comunidades originarias con sus territorios ancestrales. México, al formar parte de la comunidad internacional y habiendo firmado una gama de tratados en diversas materias que incluyen aquellos dirigidos a los pueblos indígenas, se ve obligado a acatar el contenido de dichos documentos so pena de caer en responsabilidad internacional. Cabe recordar que existe jurisprudencia internacional emitida por el máximo órgano jurisdiccional que, si bien no es directamente vinculante para México, como lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí tiene un criterio orientador (Carbonell, 2013).

Al final, dicha postura será la que ocupe la Corte IDH para juzgar, en el supuesto de que se someta a su competencia un asunto en el que se involucre a México. El resultado será la condena para nuestro país de adecuar su normativa con el fin de asegurar el ejercicio pleno de los derechos humanos de sus pueblos indígenas.

La constitución de la servidumbre legal, sea por vía administrativa o jurisdiccional, es un procedimiento impositivo que favorece directamente los intereses económicos del Estado y de las transnacionales. La afirmación se sustenta en que la empresa, al no

lograr un acuerdo con el titular del terreno, puede promover la servidumbre legal para alcanzar el objetivo de explotar un recurso natural en tierras de comunidades indígenas. Con ello, el gobierno valida la violación flagrante de derechos humanos y la inobservancia de la normativa internacional.

Podría pensarse que, en realidad, al ser la industria eléctrica un área estratégica del Estado, la atención a la utilidad pública y el interés social deben privar sobre la vigencia de los derechos humanos de los pueblos originarios. No debe olvidarse que los pueblos y las comunidades indígenas son grupos en especial situación de indefensión, porque históricamente han sido violentados de diversas formas; de ahí deriva el amparo otorgado y positivizado en la ley interna. Ignorar este hecho posibilita su vulneración y se traduce en migas que el legislador convierte en disposiciones para proyectar una imagen de respeto a la comunidad internacional. Incluir supuestos jurídicos que hacen mención a la salvaguarda de los derechos humanos no garantiza ni se convierte en una protección real.

Finalmente, evidenciar que la servidumbre legal constituye una forma institucionalizada de trasgresión a los derechos humanos del pueblo zapoteca asentada en el Istmo de Tehuantepec no es suficiente. Se requieren acciones concretas enfocadas en el respeto y la protección efectiva; la norma no basta, debe caminar en el mismo sendero que la política pública.

Quizá un primer paso para iniciar sería reconocer, con voluntad gubernamental, que el interés protegido en el problema tratado es el económico de las empresas. Ello permitirá dibujar otro sendero donde pueda fluir la concordia de la mano de la justicia y la razón. El paso siguiente sería pensar en la reforma al artículo 2º de la Constitución, consistente en eliminar la limitación en el ejercicio del derecho a la consulta, y construir una ley eficaz que lo garantice y permita la vigencia de otros como la propiedad y la identidad de la comunidad. Solo el respeto por el otro, que implica valorar las diferencias, permite la riqueza del espíritu, cimiento de cualquier sociedad civilizada.

Referencias

- Animal Político*. (2018). La lucha de los pobladores del Istmo de Tehuantepec ante las empresas eólicas. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2018/08/pobladores-istmo-tehuantepec-empresas-eolicas/>
- Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) (2012, 4 de diciembre). *Desafíos en la implementación de proyectos de energía eólica en México: el caso del Istmo de Tehuantepec*. https://aida-americas.org/sites/default/files/publication/caso%20del%20Istmo%20paraCOP18_0.pdf
- Asociación Mexicana de Energía Eólica (Amdee) (2018). *Capacidad prevista de energía eólica en México 2018*. <http://www.amdee.org/parques-eolicos-mexico-2018>
- Best y Brown, R., Dorantes, R. y Estrada, C. (2007). Las fuentes renovables de energía en México: obstáculos y perspectivas. En Calva, J. L. (Coord.), *Política energética* (pp. 301-319). UNAM-Porrúa-Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Bovero, M. (2008). Qué no es decidible. Cinco regiones del coto vedado. *Doxa Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 31, 217-226. <https://doi.org/10.14198/DOXA2008.31.12>
- Carbonell, M. (2013). *Introducción general al control de convencionalidad*. Porrúa.
- Fernández, L. (2005). Energías alternas. *Revista Tecnológica*, 14, 105-126. <https://www.redalyc.org/pdf/3442/344234270007.pdf>
- Ferrajoli, L. (2006). *Garantismo: una discusión sobre derecho y democracia*. Trotta.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) (1996). *Diccionario jurídico mexicano*. Tomo 3, UNAM-IIJ-Porrúa.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (2017). *Etnografía del pueblo zapoteco del Istmo de Tehuantepec*. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/etnografia-del-pueblo-zapoteco-del-istmo-de-tehuantepec-binniza>
- Matías, P. (2021a, 29 de abril). Caso inédito en la Corte de París: comuneros zapotecos llevan a juicio a Electricité de France.

- Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2021/4/29/caso-inedito-en-la-corte-de-paris-comuneros-zapotecos-llevan-juicio-electricite-de-france-262945.html>
- Matías, P. (2021b, 28 de octubre). Comunidad zapoteca logra primera audiencia en Francia contra parque eólico Gunaa Sicarú. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2021/10/28/comunidad-zapoteca-logra-primera-audiencia-en-francia-contra-parque-eolico-gunaa-sicaru-274847.html>
- Morineau, M. y Román, I. (2012). *Derecho romano*. Oxford.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2011). *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «Proteger, respetar y remediar»*. Ginebra. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf
- Tagueña, J. y Martínez, M. (2007). *Energías e impacto ambiental*. Sirius.
- Tapia, P. (2021, 6 de octubre). Reforma eléctrica de AMLO frena al sector energético: Moody's. *Forbes*. <https://www.forbes.com.mx/negocios-reforma-electrica-amlo-frena-sector-energetico-moodys/>
- Valencia, H. (2003). *Diccionario Espasa derechos humanos*. Espasa.
- Vázquez, L. y Serrano, S. (2011). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En M. Carbonell y P. Salazar (Coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma* (pp.135-165). Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/7.pdf>
- Zavala, J. C. y Chaca, R. (2021, 1 de diciembre). Tribunal de París desestima suspender parque eólico en Unión Hidalgo, Oaxaca. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/tribunal-de-paris-desestima-suspender-parque-eolico-en-union-hidalgo-oaxaca>

Ordenamientos legales

Código Civil Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
Convención Americana sobre Derechos Humanos.
Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los
Pueblos Indígenas.
Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a
Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.
Declaración Universal de Derechos Humanos.
Ley de la Industria Eléctrica.
Ley Agraria.

Políticas públicas para la igualdad económica de género en Latinoamérica (2013-2019): Colombia, México y Chile

Camila Oriard Aguirre *

Resumen

Pese a los intentos de acortar la brecha de género en América Latina por medio de políticas públicas para la igualdad de género, este sigue siendo un problema latente en la región, pues los resultados obtenidos de dichas políticas públicas únicamente se materializan a corto y mediano plazo. El ámbito económico ha sido uno de los más afectados, lo que diezma el desarrollo y la mejoría en las condiciones para las mujeres en la región. El objetivo de este artículo es analizar las políticas públicas para la igualdad de género en materia económica por medio de un análisis comparativo entre Colombia, México y Chile. Se toman como base indicadores como el índice de feminidad en los hogares pobres y la brecha salarial, con el fin de comprender la diferencia de género y de oportunidades a las que se enfrentan las mujeres en dichos países.

Palabras clave

Brecha de género, Latinoamérica, desarrollo, políticas públicas, ámbito económico.

Fecha de recepción:
abril de 2021

Fecha de aceptación:
septiembre de 2021

Public policies for gender economic equality in Latin America
(2013-2019): Colombia, Mexico and Chile

* Egresada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad La Salle, México. Orcid: 0000-0002-0221-1843, camila-oriard@lasallistas.org.mx

*Keywords**Gender gap, women, development, public policies, economic scope.**Abstract:*

Despite attempts to reduce the gender gap in Latin America through public policies for gender equality, this continues to be a longstanding problem in the region, since the results obtained from these public policies are to be fulfilled only in the short and medium terms. The economic field is one of the most affected, consequently decimating the development and the improvement of conditions for women in the region. The objective of this article is to analyze public policies for gender equality in economic matters through a comparative analysis between Colombia, Mexico and Chile, based on indicators such as the femininity index in poor households and the wage gap, in order to understand the gender gap and the difference in opportunities that women face in those countries.

Introducción

La agenda regional de género en América Latina y el Caribe lleva desarrollándose por más de 40 años a través de distintos planes, programas de acción, consensos y conferencias, pero ha tomado mayor relevancia y fuerza a partir de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995). A pesar de ello, de las resoluciones emitidas regionalmente y de la implementación de políticas públicas por la igualdad de género, los avances en esta materia se han plasmado como insuficientes e inciertos. Lo anterior se debe a que los resultados se han presentado únicamente a corto y mediano plazo, han quedado estancados y sin continuidad, lo que ha propiciado la permanencia de la desigualdad y la brecha de género. En consecuencia, el desarrollo y la mejoría de las condiciones sociales, económicas y políticas de las mujeres en la región se han visto impedidos.

El presente artículo tiene como objetivo analizar las políticas públicas para la igualdad de género en materia económica, debido a que este ámbito ha sido uno de los más rezagados y con menor evolución. La región de América Latina y el Caribe se posiciona

en el índice global de brecha de género 2020 en el sexto puesto de ocho del subíndice de participación y oportunidad económica con una puntuación de 0.642 según el Foro Económico Mundial (FEM, 2019, p. 22).

Por lo anterior, se realizará un análisis comparativo entre Colombia, México y Chile, pues son países que presentan ciertas semejanzas en cuanto a los objetivos de sus políticas públicas para la igualdad de género en materia económica. El análisis se hará tomando como base dos variables para su comparación: el índice de feminidad en los hogares pobres y la brecha salarial. Se realizará un estudio observacional, transversal y prospectivo que permita identificar la efectividad o ineficacia de las políticas públicas por la igualdad de género económica.

Para analizar las políticas públicas pertinentes, en primera instancia, se hace una explicación basada en la teoría feminista liberal, que sentará las bases de análisis para la presente línea de investigación. Asimismo, se detalla brevemente la implementación de la agenda regional de género para comprender la relevancia que esta ha obtenido en la región, y se explica la posición en la que se ubican los tres países en el índice global de brecha de género 2020, en específico en el desarrollo del subíndice de participación y oportunidad económica. Este se analizará por medio de los dos indicadores previamente mencionados mediante el uso de la metodología cuantitativa, al presentar datos de muestreo no probabilísticos por cuota de género. Esto permitirá analizar los resultados de las políticas públicas implementadas. Finalmente, se realiza un comparativo de los tres países con el propósito de identificar la eficiencia de las políticas públicas y la brecha de género a la que se enfrentan las mujeres, con el fin de determinar las posibles áreas de oportunidad para su reducción.

Feminismo liberal

Durante 1960 y 1970, con la configuración de la segunda ola feminista, surgieron distintas corrientes teóricas, tales como el feminismo liberal con autoras como Betty Friedan, quien escribió

La mística de la feminidad. En este libro, se critica ampliamente el estigma cultural y la condición del rol establecido para las mujeres como amas de casa ocasionado por las limitaciones sociales impuestas sobre las mujeres madres y casadas (Bloch, 2013).

Betty Friedan (1965) sostenía la premisa de que, para romper con la imagen errónea que idealizaba a las mujeres, reconociéndolas únicamente como felices y plenas al realizar actividades del hogar y dedicarse completamente a sus familias, era necesario promover su integración en el mercado laboral por medio de la emancipación económica, pues su potencial revolucionario florecería únicamente por medio de la inclusión en la fuerza laboral y al realizar trabajos mucho más profesionales, intelectuales y útiles en los que los salarios fueran justos. Por tanto, se impulsaría a la sociedad para dar un gran paso no solo hacia el desarrollo, sino también a la reducción de la brecha de género. Así, resaltaba que “la única manera para una mujer, como para un hombre, de encontrarse a sí mismos, es por medio de su propio trabajo creador” (Friedan, 1965, p. 382).

El feminismo liberal sostiene que, para que la situación desigual a la que se enfrentan las mujeres disminuya, es fundamental postular reformas al sistema para poder alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres (De Miguel, 2011), pues la teoría reconoce que el problema principal de la desigualdad radica en que las mujeres son excluidas de la esfera pública.

Perpetuar la condición de inferioridad hacia las mujeres impide que se alcance la emancipación, por ello, deben buscarse cambios legislativos impulsados mediante la implementación de políticas públicas que permitan a las mujeres alcanzar el empoderamiento suficiente para superarse gracias a sus propios méritos. Lo anterior ocasionará que tanto hombres como mujeres puedan gozar de los mismos privilegios y beneficios que brinda alcanzar el desarrollo compartido como sociedad sin importar las cuestiones de género.

A continuación se muestra la agenda regional de género, a partir de las conferencias más significativas de la región.

Agenda regional de género: de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995) a la Estrategia de Montevideo (2016)

La agenda regional de género en América Latina y el Caribe comenzó a desarrollarse desde 1977, cuando se celebró la I Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina en la Habana. Esta conferencia permitió, por primera vez, la apertura de un espacio para la discusión de los derechos de las mujeres y resaltar las desigualdades de género que se presentaban en la región. Sin embargo, fue en 1994 que se aprobó el Programa de Acción Regional de Mar de la Plata, donde se sentaron las bases para la correcta aplicación de los compromisos estipulados en 1995 en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. En ella, los países de la región se comprometieron a cumplir con los objetivos de promover la igualdad, el desarrollo y la paz mediante de la aplicación de políticas públicas para disminuir la brecha de género.

La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer significó el auge de la teoría liberal feminista,¹ al expandirse sus objetivos e ideales específicamente en la región latinoamericana, donde, con la idea de propiciar la igualdad entre hombres y mujeres, continuaron celebrándose cada tres años las conferencias regionales sobre la integración de la mujer.

Las conferencias regionales abordan problemáticas relevantes para alcanzar la igualdad de género. Entre las más significativas está el Consenso de Quito de 2007, también conocida como la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en la que los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) promovieron la creación de un Observatorio sobre Igualdad de Género encargado de la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas y avances implementados por parte de los Estados. De igual mane-

¹ Esta teoría plantea que las mujeres son oprimidas debido a que no son consideradas ni tratadas como iguales por los hombres, por lo que debe exigirse igual número de oportunidades para revertir la situación (Villarroel, 2007).

ra, en esta conferencia, se determinaron los indicadores de género correspondientes para evaluar si las políticas públicas y planes nacionales que se desarrollaban y aplicaban en los países promovían los tres pilares fundamentales para disminuir la brecha de género. Dichos pilares fueron definidos como autonomía económica, autonomía física y autonomía en la toma de decisiones (Benavente y Valdés, 2014).

A partir de estos tres pilares se generalizó la premisa de que las políticas públicas de género deben estar “basadas en la igualdad como horizonte y como principio, deberán hacer posible que las mujeres detenten mayor autonomía y poder” (Benavente y Valdés, 2014, p. 6). Esta premisa no solo ejemplifica el alcance e influencia de la teoría feminista liberal en el pensamiento contemporáneo, sino que también sentó las bases para el desarrollo de las políticas públicas de los Estados miembros de la Cepal en pro de la autonomía de las mujeres; hizo notoria la importancia de la inclusión de las demandas de género ante la necesidad de construir y promover sociedades latinoamericanas mucho más justas e incluyentes.

Otra de las conferencias de gran importancia fue la Estrategia de Montevideo de 2016, también conocida como la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Esta es la estrategia más reciente en lo que concierne al tema de igualdad de género y quizás la más significativa hasta el momento, debido a que implica un compromiso político regional para el cumplimiento e implementación plena de las conferencias regionales sobre la mujer y la sinergia con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) desde la perspectiva de la igualdad de género, los derechos humanos de las mujeres y su autonomía. Dicha estrategia plantea ser el instrumento que permite la implementación de las políticas públicas en la región y su fortalecimiento con un enfoque transversal, al comprometer en su totalidad a las estructuras estatales para la trascendencia de las políticas inclusivas en pro de la igualdad de género (Benavente y Valdés, 2014).

La región de América Latina y el Caribe ha sido una de las más activas de forma ininterrumpida para alcanzar la igualdad de género, en consonancia tanto con las conferencias regionales como

con los objetivos de la agenda 2030. No obstante, es importante resaltar que, pese a la iniciativa de los planes de igualdad y el compromiso que se ha visto en la región, todavía queda un largo camino por recorrer.

El *Informe regional sobre el examen de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe a 25 años de su aprobación* destacó que los avances no han sido constantes y, debido al contexto social, político y económico de la región, así como a las proyecciones de inestabilidad causada por el resurgimiento de las tendencias conservadoras, cabe la posibilidad de que los logros concretados lleguen a perderse (Cepal, 2019).

A continuación se aclararán algunos términos, índices y posturas enfocados en la región latinoamericana.

Índice global de brecha de género 2020 en Colombia, México y Chile

Puede entenderse a la brecha de género como aquella distancia persistente entre hombres y mujeres en lo que respecta a la desigualdad de oportunidades y condiciones sociales, políticas, económicas y culturales, entre otras, que propician que el estilo de vida y el pleno desarrollo de las mujeres sean mucho menores que los de los hombres (Inmujeres, 2018).

Aunado a lo anterior, desde 2006, el Foro Económico Mundial se dio a la tarea de evidenciar la disparidad de género mundial —la cual se mide de la siguiente forma: 0.00 significa la máxima disparidad, mientras que 1.00 significa la máxima paridad—, para generar conciencia en la sociedad y propiciar cambios significativos que mejoren las condiciones de vida de la mujer.

El índice global de brecha de género mide la disparidad por medio de cuatro subíndices: participación y oportunidad económica, logros educativos, salud y supervivencia y empoderamiento político. Para efectos de este trabajo, se tomará como base el subíndice de participación y oportunidad económica, que es el segundo subíndice con menor desempeño y evolución de la región,

lo cual se evidencia en que la región se encuentra en el sexto puesto de ocho, según los últimos datos del índice (FEM, 2019).

Respecto a los tres estudios de caso que se busca comparar, Colombia se posicionó en el lugar 22 del *ranking* global con una puntuación de 0.758, por lo que es, en la región, el tercer país con mayor paridad de género (FEM, 2019). Sin embargo, pese a encontrarse muy bien posicionado, todavía presenta fuertes rezagos en el subíndice de participación y oportunidad económica, en el que obtuvo una puntuación de 0.735 y ocupó por ello el puesto 42 en el ámbito global (FEM, 2019).

México, por su parte, obtuvo una puntuación de 0.754 en la escala global que lo posicionó en el lugar 25. Es el quinto país en la región con mayor paridad de género (FEM, 2019). Pero, igual que Colombia, e incluso en dimensiones mayores, se presentaron grandes atrasos en el subíndice de participación y oportunidad económica por haber obtenido una puntuación de 0.574, equivalente al puesto 124 en el mundo (FEM, 2019).

En Chile, la situación es aún más preocupante. En la escala global, el país obtuvo una puntuación de 0.723, que lo colocó en el puesto 57; esta puntuación equivale, en el ámbito regional, al puesto 14 de los 25 que toma en consideración el índice (FEM, 2019). En lo que respecta al subíndice de participación y oportunidad económica, igual que los otros dos países presenta un gran atraso. Sin embargo, puede observarse una diferencia significativa en que, en contraste con México, el país obtuvo una mejor puntuación para este subíndice con un total de 0.608, lo cual lo ubicó en el puesto 111 globalmente (FEM, 2019).

Con el fin de comprender los resultados expuestos con anterioridad, se presentan a continuación los planes y programas de políticas públicas implementados por los tres países, respectivamente, para acortar la brecha de género que afecta directamente la autonomía económica de las mujeres. La Cepal la define como “la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía” (OIG, s. f.).

En el caso de Colombia, se implementó el Plan de Acción Indicativo 2013-2016 de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, también conocido como Conpes 161, evaluado a través de Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CEPM). En este plan, el eje estratégico 2, autonomía económica y acceso a activos, tuvo como objetivo principal promover y potenciar la autonomía económica de las mujeres al aumentar la participación femenina en el mercado laboral por medio de la igualdad de oportunidades y la disminución de la brecha salarial, así como incrementar las oportunidades laborales para las mujeres rurales mediante la promoción de proyectos de financiación, capacitación y asistencia técnica (Conpes, 2013).

En México, se desarrolló el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, también conocido como Proigualdad, evaluado por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). En dicho programa, el objetivo transversal 3, promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad, consistió en propiciar la autonomía económica de las mujeres por medio de capacitaciones laborales, incentivar a las empresas para tener planillas con cuando menos 40% de participación femenina, fomentar la igualdad salarial y facilitar el acceso a financiamiento, entre otros (Peña Nieto, 2013).

Chile implementó el Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2011-2020, supervisado por el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (Sernameg). En este plan, la intención de alcanzar la autonomía económica se situó en el eje estratégico 1.4, igual acceso a las oportunidades, que tuvo como principales objetivos aumentar la participación laboral femenina al propiciar la igualdad de oportunidades, la reducción en un 50% de la brecha salarial, impulsar programas de financiamiento para fortalecer el emprendimiento femenino y asegurar empleos de calidad (Sernameg, 2011, pp. 47-48).

Cabe resaltar que este plan fue renovado y actualizado en 2018, pero para efectos de este trabajo, se evaluarán los resultados con base en el eje estratégico 1.4, igual acceso a las oportunida-

des. En los siguientes capítulos, se analizarán las políticas públicas mencionadas por medio de dos indicadores, a saber: el índice de feminidad en los hogares pobres y la brecha salarial. Los resultados de dichos indicadores se tomarán en cuenta a partir de la implementación de las políticas públicas; esto nos permitirá vislumbrar su éxito o fracaso en concordancia con alcanzar la autonomía económica de las mujeres y, por consiguiente, cumplir con la agenda 2030, en particular con el objetivo 5, igualdad de género, y el objetivo 8, trabajo decente y crecimiento económico.

Índice de feminidad en los hogares pobres

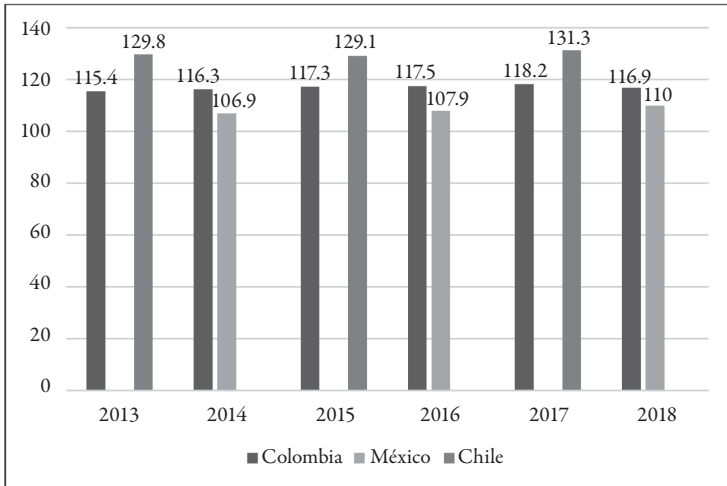
El índice de feminidad en los hogares pobres es definido por la Cepal como el “índice que muestra las disparidades en la incidencia de la pobreza entre hombres y mujeres” (Cepalstat, s. f.). Para la medición de este indicador, se toma en consideración que los países que obtengan un valor superior a 100 serán aquellos en los que la pobreza afecte en mayor medida a las mujeres de entre 20 y 59 años que a los hombres de la misma edad, lo que influye en que las condiciones de vida a las que se enfrentan las mujeres no solo sean desiguales, sino deplorables.

En términos generales, las condiciones mencionadas tienen consecuencias más allá del ámbito particular, puesto que la pobreza femenina tiene un efecto directo en la base del desarrollo social. Esto se debe a que el rol femenino en el ámbito económico es fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible, ya que las mujeres, en su mayoría, no solo se dedican al cuidado y a la educación de los hijos, sino también a trabajar para contribuir o, en su caso, ser el sustento de sus familias.

Este índice nos permite evaluar la reducción o el aumento de la pobreza en los tres casos de estudio, con el fin de identificar la verdadera eficiencia o fracaso de las políticas públicas por la igualdad de género económica en pro de la autonomía económica de la mujer. A continuación, se presenta una gráfica con los últimos datos recabados por parte de la Cepal para poder evaluar la evolución de la pobreza femenina en Colombia, México y Chile a

partir de la implementación de sus planes y proyectos respectivos (Figura 1).

Figura 1. Índice de feminidad en hogares pobres en el ámbito nacional: Colombia, México y Chile (2013-2018)



Fuente: elaboración propia con datos de Cepalstat (2018).

Con el propósito de realizar un análisis comparativo entre Colombia, México y Chile, en la presente gráfica puede observarse el índice de feminidad en hogares pobres en el ámbito nacional desde entre 2013 y 2018 en los tres países. Tal como se observa, hay años en los que la recopilación de información por parte de los países empata, y años en los que no, porque los datos presentados son resultado de los censos nacionales de cada país; es por ello por lo que, con el fin de realizar un análisis más objetivo, se tomó la decisión de presentar la información año por año desde 2013 a 2018, con el propósito de vislumbrar con mayor certeza los cambios pertinentes en el indicador.

Colombia

Del año 2013 a 2016 se implementó el Conpes 161 que, por medio del eje estratégico 2, buscaba alcanzar la autonomía económica de la mujer y, por ende, disminuir el índice de feminidad

en los hogares pobres. Por ello, el gobierno de Colombia se dio a la tarea de incorporar el enfoque de género en el mercado laboral, tanto en el ámbito urbano como en el rural, para aumentar la participación femenina y brindar igual número de oportunidades (Conpes, 2013).

Como se observa en la Figura 1, en el primer año de la implementación del programa, Colombia obtuvo 115.4 puntos, lo cual evidenció que las mujeres tendían a ser más pobres que los hombres, al sobrepasar el valor ideal por 15.4 puntos. Por ende, se esperaba que para 2014, con la implementación efectiva de las políticas públicas, el valor disminuyera. Sin embargo, la cifra aumentó a 116.3 puntos. Posteriormente, en 2015, el índice alcanzó 117.3 puntos y en 2016, 117.5, lo cual puede interpretarse como una pequeña mejoría, pues si bien el índice no había disminuido, por lo menos mantuvo un aumento estable y no drástico.

Con la terminación del Conpes 161 en 2016 se mantenía la expectativa de que en los años venideros se viesan reflejados los logros obtenidos e incluso se superaran. Lamentablemente, en 2017, dichas expectativas se vieron diezgadas al obtenerse una puntuación de 118.2, de modo que se podía estimar que para la evaluación de 2018 los datos serían incluso menos favorables. Sorpresivamente, fue todo lo contrario, ya que el índice disminuyó drásticamente a 116.9 puntos.

La interpretación de los datos refleja que los resultados de las políticas públicas del Conpes 161 en el transcurso de los seis años de evaluación han sido de cierta forma irregulares, dado que el índice no ha disminuido, pero tampoco ha aumentado drásticamente. De acuerdo con los últimos datos de 2018, se presentó un aumento de 1.3 puntos con respecto del 2013, lo cual es posible catalogar como un retroceso, pero todavía no como un fallo o ineficiencia definitiva en la aplicación de las políticas públicas.

Es relevante mencionar que de los tres casos de estudio, Colombia es el único en el que el índice de feminidad en hogares pobres se evalúa anualmente. Esto permite apreciar con mayor certeza la evolución del indicador e interpretar los resultados ob-

tenidos, así como la eficiencia o fracaso de las políticas públicas por la igualdad de género económica implementadas.

México

Entre 2013 y 2018, México promovió la implementación de Proigualdad con el objetivo transversal 3. El país impulsó políticas públicas por la igualdad de género económica, que involucraban presentar alternativas de trabajo remunerado para mujeres en situación de vulnerabilidad, así como incrementar la participación femenina en espacios laborales tradicionalmente predominadas por hombres para disminuir el índice de feminidad en hogares pobres, entre otras (Peña Nieto, 2013).

La Figura 1 refleja que, en el caso de México, el indicador se evalúa cada dos años, por lo que los datos obtenidos a partir de la implementación de Proigualdad comenzaron a contabilizarse a partir de 2014, cuando se obtuvo una puntuación de 106.9 puntos que posicionaban al país por encima del valor ideal de 100 puntos.

Se estimaba que, a partir de la implementación de las políticas públicas en la evaluación del 2016, se vislumbrarían grandes resultados en la disminución del índice, pero, en lugar de ello, se presentó un aumento de 1 punto, que le daba al país la puntuación de 107.9 puntos. Si bien 1 punto no es mucho, las expectativas que se tenían eran realmente altas y que el índice no disminuyera fue el reflejo de que las políticas públicas no estaban alcanzando los resultados esperados. Finalmente, en 2018, los resultados fueron mucho más desalentadores, pues el país se posicionó 10 puntos por encima del valor deseado con una puntuación de 110.

El análisis previo refleja que en los seis años de la implementación de Proigualdad no se obtuvieron logros significativos para la disminución de la feminización de la pobreza, pues en ningún momento el indicador reflejó un descenso en la puntuación o, por lo menos, cierta estabilidad en la evolución del crecimiento; inclusive, presentó un aumento de 3.1 puntos de diferencia con la puntuación inicial de 2014.

De los tres países como casos de estudio, México tiene el menor índice de feminización de la pobreza. Pero, al no haber nin-

gún cambio significativo, en los próximos años dicha situación es propensa a revertirse e incluso agravarse.

Chile

Desde 2011 se ha implementado el Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres, cuya conclusión se esperaba en 2020, sin embargo, fue actualizado y extendido hasta 2030. Por ello, se toma en consideración únicamente el eje estratégico 1.4 del plan original para su evaluación. Dicho eje contempla que, para alcanzar la autonomía económica de las mujeres y disminuir la feminización de la pobreza, debe aumentarse la promoción y el apoyo para el emprendimiento femenino, garantizar el acceso a igual número de oportunidades para las mujeres que viven en áreas rurales sin imposición ni discriminación, entre otras políticas, por la igualdad de género económica (Sernameg, 2011).

Chile, en la Figura 1, refleja que la evaluación del índice se realiza, igual que en México, cada dos años, pero con la diferencia de que los primeros datos que se evalúan son los recabados en 2013, es decir, dos años después del inicio de la implementación del plan. Ese año, el país obtuvo una puntuación de 129.8, que lo ubicaba 29.8 puntos por encima del valor ideal para poder igualar el índice de pobreza entre hombres y mujeres. Posteriormente, en 2015, puede observarse que se presentó una pequeña disminución en el índice con una puntuación de 129.1. Sin embargo, para 2017, el último año del que se tienen datos, se presentó un cambio drástico y negativo, pues se obtuvo un valor de 131.3 puntos, lo que posicionó al país 31.3 puntos por encima del valor idóneo.

Los datos previos reflejan que en los nueve años de la aplicación del Plan de Igualdad entre Hombre y Mujeres, las políticas públicas implementadas para alcanzar la autonomía económica de las mujeres y reducir el índice de feminización en hogares pobres no han significado un cambio a largo plazo. A pesar de que en 2015 se presentó una pequeña disminución, esto no tuvo trascendencia, ya que en 2017 el valor nuevamente aumentó y dejó al país 1.5 puntos arriba del valor inicial de 2013.

Es preciso señalar que de los tres estudios de caso, Chile es el país que tiene un mayor índice de feminización de la pobreza; además, los resultados esperados debido a la amplia duración del plan son mayores. Por ello, es posible decir, y en contraste con los resultados obtenidos, que las políticas públicas implementadas han sido ineficientes.

Brecha salarial

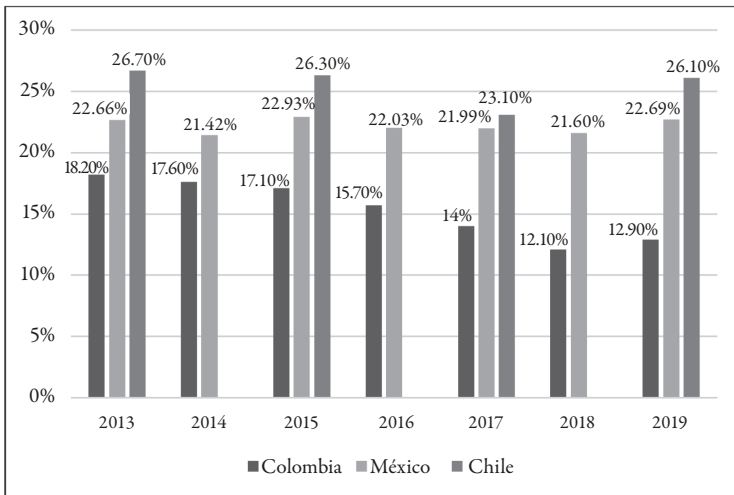
Uno de los indicadores que tiene mayor efecto en la brecha de género y que afecta directamente el estilo de vida y el desarrollo de las mujeres es la brecha salarial, detonante de la mayoría de los problemas económicos a los que se enfrentan las mujeres, debido a que es la barrera que les impide alcanzar la autonomía económica y superar la pobreza. Esto influye en que su calidad de vida sea mucho menor que la de los hombres (OIG, 2016). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define la brecha salarial como “la diferencia entre la media de ingresos entre hombres y mujeres en relación con los ingresos medios de los hombres” (OCDE, s. f., párr. 1).

Por lo anterior, evaluar la brecha salarial es fundamental para comprender la brecha de género a la que se enfrentan los países, pues no solo propicia que no exista la remuneración justa para las mujeres al realizar el mismo trabajo que los hombres, sino que, incluso, al tener puestos con mayor rango y responsabilidades, el sueldo que perciben tiende a ser mucho menor que el de los hombres.

Las premisas de la economía feminista liberal plantean que uno de los principales factores que influyen en el incremento de la represión femenina es el valor que se les otorga en la sociedad, lo cual promueve que se les siga viendo como actores irrelevantes para el desarrollo de la economía, al considerar que el valor de los hombres es mayor por simplemente ser hombres. No obstante, es posible decir que la premisa acerca de que las mujeres son irrelevantes para la economía es errónea, ya que desde la Declaración de Beijing de 1995 se reconoce a las mujeres como un actor fundamental para el crecimiento y el desarrollo económico de los países, ante lo cual es fundamental propiciar la participación igualitaria de las mujeres en el ámbito laboral.

A continuación, se presenta una gráfica (Figura 2) con la información recabada por los institutos nacionales de los tres países que se estudian, con el fin de comparar y evaluar la eficiencia o fracaso de las políticas públicas implementadas para acortar la brecha salarial y permitir la participación igualitaria de las mujeres en empleos de calidad.

Figura 2. Brecha de ingreso laboral mensual promedio nacional: Colombia, México y Chile (2013-2019)



Fuente: elaboración propia con datos de Coneval (2020); el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE, 2020), el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2019) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019).

Para efectos de realizar un análisis comparativo entre Colombia, México y Chile, en esta gráfica se observa la brecha de ingreso mensual promedio nacional entre 2013 y 2019 en los tres países. Igual que en la Figura 1, la Figura 2 refleja años en los que la recopilación de información por parte de los países empata, y años en los que no. Por ello, se tomará el mismo criterio de presentación que con el índice de feminidad en los hogares pobres.

Colombia

A partir de la implementación del Conpes 161 con el eje estratégico 2, el gobierno de Colombia se propuso promover la igualdad

salarial mediante la creación de más y mejores empleos formales con enfoque de género (Herrera y Rosero, 2018). Tal como se observa en la Figura 2, en 2013, las mujeres en Colombia recibían un ingreso mensual 18.20% menor que el de los hombres. Para el 2014, dicho porcentaje disminuyó a 17.60 por ciento. Lo anterior reflejó que los esfuerzos por formalizar la economía colombiana comenzaban a dar resultados positivos.

Posteriormente, en 2015, el porcentaje volvió a disminuir de forma progresiva a 17.10 por ciento. Pero no fue sino hasta 2016, con la culminación del Conpes 161, que fue posible vislumbrar la eficiencia de la implementación de las políticas públicas, así como la continuidad en la disminución progresiva del porcentaje. Ese año, la diferencia salarial fue de 15.70 por ciento; en 2017, de 14 por ciento; y para 2018, la brecha se acortó al 12.10 por ciento.

Pese a que para 2019 la brecha aumentó a 12.90 por ciento —lo cual significó la pérdida de la disminución progresiva que se había mantenido desde el inicio de la implementación de las políticas públicas—, esos seis años de disminución en la brecha salarial fueron realmente significativos para sentar las bases del cambio en pro de la igualdad de género laboral. A su vez, cabe destacar que de los tres países, Colombia es el que tiene menor porcentaje de brecha salarial.

México

Con la implementación de Proigualdad, a través del objetivo transversal 3, el gobierno de México se dio a la tarea de alcanzar la igualdad salarial como un objetivo primordial (Peña Nieto, 2013). A diferencia del índice de feminidad en hogares pobres, la brecha salarial es calculada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), lo cual permite destacar, con mayor certeza, la evolución de los resultados.

En 2013, año en que comenzó la implementación de las políticas públicas, la brecha salarial se ubicaba en un 22.66 por ciento. Posteriormente, en 2014, disminuyó a 21.42 por ciento, por lo que se esperaba que dicha tendencia perdurara. No obstante, para 2015, ascendió a 22.93 por ciento y superó el valor inicial. De esta forma, en 2016, nuevamente el porcentaje disminuyó a 22.03

por ciento. Fue a partir de ese año y hasta 2018, cuando la brecha comenzó a disminuir en pequeños porcentajes, pero sin que esto implicara un cambio significativo, ya que en 2017 y 2018 el cambio fue mínimo, con un 21.99 por ciento y un 21.60 por ciento, respectivamente.

Con la finalización del programa, en 2018, se mantenía la expectativa de que en los años subsecuentes se vieran éxitos a largo plazo. Desafortunadamente, los últimos datos obtenidos de 2019 reflejan un retroceso significativo, con un porcentaje de 22.69 por ciento, que posicionaron la brecha salarial actual por encima de la brecha existente al inicio de la implementación de las políticas públicas.

Chile

Tal como se mencionó con anterioridad, la brecha salarial tiene un efecto directo en la calidad de vida de las mujeres. En el caso de Chile, que presenta una mayor brecha salarial en comparación con los otros dos países, el gobierno, al reconocer la importancia del tema, se propuso concretamente acortar la brecha salarial en un 50 por ciento, con la implementación del Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres. En el eje estratégico 1.4, especificó que, para 2020, su meta era disminuir la brecha salarial por medio de remuneraciones justas de acuerdo con la productividad de las mujeres (Sernameg, 2011).

Igual que el índice de feminidad en los hogares pobres, la evaluación de la brecha salarial se realiza cada dos años en Chile. Esto implica que habría que esperar que los resultados obtenidos en el transcurso de estos nueve años representaran una diferencia significativa cada vez que se realizara la evaluación. Por otro lado, en 2013, a dos años del inicio de la implementación del plan, la brecha salarial que se presentaba en el país era del 26.70 por ciento. Para 2015, hubo una disminución, con un valor de 26.30 por ciento, pero para efectos del objetivo propuesto, dicho porcentaje todavía era muy elevado como para poder disminuir un 50 por ciento la brecha salarial. Las expectativas para 2017 eran elevadas y, podría decirse, se cumplieron parcialmente, pues ese año el porcentaje se situó en 23.10 por ciento.

Si bien todavía no se llegaba a la mitad del porcentaje inicial, por lo menos la brecha había disminuido significativamente al elevar las expectativas de que esta mantendría la disminución progresiva que llevaba. No obstante, para 2019, se presentó un gran retroceso, al aumentar a 26.10 por ciento, casi el mismo porcentaje que se obtuvo en 2013. En 2019, el porcentaje fue calculado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a falta de resultados concluyentes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Dado lo anterior, se estima que los resultados positivos de las políticas públicas implementadas únicamente se presentaron a corto plazo. Esta situación ha estancado el objetivo de reducir la brecha salarial en un 50% para 2020, pues el porcentaje se encuentra todavía muy lejano.

Comparativo de las políticas públicas de género

Luego de un análisis exhaustivo con respecto al índice de feminidad en hogares pobres y la brecha salarial entre los tres países, es certero decir que este es un caso de *diseño indirecto de diferencias*, pues en los tres países se identifican tanto semejanzas como diferencias. Es por ello que a continuación se presenta un cuadro comparativo de los resultados obtenidos a partir de la aplicación de las políticas públicas de género para determinar su eficiencia y, por consiguiente, identificar las posibles áreas de oportunidad en cada uno de los casos de estudio para acortar la brecha de género existente.

Tabla1. Cuadro comparativo entre los resultados de las políticas públicas por la igualdad de género económica

Comparativo Colombia-México-Chile			
	Colombia	México	Chile
Índice de feminidad en los hogares pobres	Aumento controlado: en la última actualización de datos, podemos observar que el índice se posicionó 1.3 puntos por encima de la puntuación de 2013.	Aumento descontrolado: en la última actualización de datos, podemos observar que el índice se posicionó 3.1 puntos por encima de la puntuación de 2014.	Aumento medio: en la última actualización de datos, podemos observar que el índice se posicionó 1.5 puntos por encima de la puntuación de 2013.

Continúa

Brecha salarial	Disminución progresiva: a partir de 2013, el índice disminuyó constantemente sin estancarse hasta 2019; se redujo la brecha salarial de 18.20% a 12.90%.	Disminución inestable: de 2013 a 2019, el índice ha presentado inestabilidad al aumentar y disminuir sin constancia precisa; pasó de 22.66% en 2013 a 22.69% en 2019.	Disminución insuficiente: debido a la prolongada temporalidad del programa, se esperaba una disminución progresiva, pero en lugar de eso se pasó de 26.70% en 2013 a 26.10% en 2019.
-----------------	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

En primera instancia, puede decirse que la semejanza más significativa que presentan los tres países es que tienen objetivos o ejes estratégicos con la intención de disminuir la brecha de género económica por medio de la reducción del índice de feminidad en los hogares pobres y la disminución de la brecha salarial. De igual forma, los tres países son conscientes de la necesidad de propiciar las condiciones adecuadas para que las mujeres puedan alcanzar la autonomía económica.

Índice de feminidad en los hogares pobres

Con base en el análisis de los datos ya mencionados, puede decirse que, en lo que respecta a la eficiencia de las políticas públicas para reducir la feminización de la pobreza, se observa que de los tres países, Colombia es el que muestra los resultados más prometedores y favorables. A pesar de que las políticas públicas que se han implementado no han sido del todo eficientes, ya que el índice no ha disminuido, no han sido un fracaso como tal, pues este ha presentado un aumento controlado; por ello, su disminución es más probable.

Por su parte, México es, de los tres países, el que presentó los peores resultados a partir de la aplicación de las políticas públicas, dado que estas no han sido eficientes y han significado un gran fracaso. El índice en ningún momento descendió; por el contrario, aumentó drásticamente, lo que implicó un retroceso que puso en riesgo la posición del país en el índice global de brecha de género.

Para Chile se tenían grandes expectativas debido a la temporalidad del programa, pero los resultados que se presentaron demostraron que, pese a la disminución temporal, este aumentó nuevamente. Este es un ejemplo de la ineficiencia y del estancamiento de las políticas públicas, al no lograrse los resultados esperados y únicamente vislumbrarse pequeños cambios a corto plazo sin trascendencia alguna.

Aunado a lo anterior es de apreciarse que en ninguno de los tres países se ha logrado alcanzar los objetivos propuestos, ya que el índice en los tres casos aumentó. Lo que es más, cada país presentó ciertas particularidades en lo que respecta a la eficiencia o no de las políticas públicas. En Colombia, la eficiencia puede catalogarse como parcial, mientras que en México y en Chile la ineficiencia fue total.

Finalmente, cabe destacar que, de seguir en aumento la feminización de la pobreza, habrá severas consecuencias para cada uno de los países mencionados. La desigualdad de género se perpetuará en el ámbito socioeconómico y se propiciará un aumento sustancial que hará que las mujeres sean más propensas a la pobreza y a vivir en condiciones económicas desiguales, mediante su permanencia en trabajos de sectores informales o de medio tiempo, donde no existen garantías sociales ni laborales; de esta forma, se afianzará y consolidará el rol tradicional de la mujer en la sociedad.

De ahí que también aumentarán las barreras para que las mujeres puedan alcanzar la autonomía económica debido al rezago y la desigualdad de condiciones en los ámbitos de salud, vivienda y educación. Incluso se correrá el riesgo de perder los pequeños avances para introducir la perspectiva de género en la agenda política de cada país y el reconocimiento de la importancia sobre la contribución de las mujeres a la economía nacional y global para alcanzar el desarrollo sostenible de las naciones.

Brecha salarial

Respecto a los resultados de las políticas públicas para la reducción de la brecha salarial, se observa que en el caso de Colombia, las políticas públicas han sido eficientes, pues se ha logrado dismi-

nuir la brecha salarial de forma constante, por lo que este logro se ha consolidado a mediano plazo con la posibilidad de perpetuarse a largo plazo.

En México, los resultados inestables son un ejemplo de que las políticas públicas implementadas han sido ineficientes, pues la brecha salarial ha aumentado y disminuido sin constancia. En los últimos resultados, este estancamiento se reflejó en una brecha salarial mayor a la que se presentaba antes de la implementación de las políticas públicas.

Por otro lado, en Chile, la irregularidad de los resultados ha implicado el estancamiento de la disminución en la brecha salarial, además de que las expectativas para este ámbito eran demasiado altas. De ahí que no es posible decir que la aplicación de las políticas públicas fuera eficiente, ya que realmente no se ha presentado una mejoría significativa, pese al extenso periodo de funcionamiento del programa.

Con relación a lo anterior es posible concluir que Colombia es el único caso en el que las políticas públicas han sido eficientes en su totalidad pues la brecha salarial disminuyó considerablemente. Sin embargo, tanto en México como en Chile han sido ineficientes, pues en el primer caso los resultados reflejan que la brecha salarial aumentó, en comparación con los resultados iniciales a la aplicación de las políticas públicas y, en el segundo, el porcentaje disminuyó, pero sin representar un cambio significativo.

Áreas de oportunidad

Este comparativo nos permite destacar que, salvo en el caso de Colombia, en lo que respecta a la disminución de la brecha de salarial, las políticas públicas por la igualdad de género económica no han sido eficientes en su totalidad; por este motivo, es posible identificar algunas áreas de oportunidad a las que los gobiernos deberían dar un mayor interés para alcanzar la autonomía económica de las mujeres.

En concordancia con lo anterior, puede decirse que, en Colombia, el reto para alcanzar la eficiencia de las políticas públicas en torno a la feminización de la pobreza es mantener la estabili-

dad del indicador para poder reducirlo. Asimismo, debe dar continuidad a los objetivos y logros alcanzados por el Conpes 161 que han permitido la reducción de la brecha salarial.

El actual escenario de Colombia es muy prometedor, pues el gobierno dirigido por Iván Duque Márquez no solo es la primera administración en la que el puesto de vicepresidente lo ocupa una mujer, sino que también se ha pronunciado en pro de la agenda de género al publicar el Pacto de Equidad para las Mujeres 2018-2022. Con ello se da continuidad a los objetivos del Conpes 161 y prioridad a la implementación de nuevas iniciativas para alcanzar la paridad de género.

El caso de México es muy particular, pues se enfrenta al hecho de que las políticas públicas implementadas han sido ineficientes, pero también a que, aunque el gobierno actual liderado por el presidente Andrés Manuel López Obrador firmó la extensión de Proigualdad 2020-2024, la realidad es que la agenda de género para este gobierno se encuentra en segundo plano. Por tanto, alcanzar la autonomía económica de las mujeres en el país parece algo lejano, debido a que el contexto actual en el país, en lo que respecta a los temas de género, es álgido. Desde marzo de 2020 se han realizado distintas manifestaciones en exigencia de mejores condiciones de vida para las mujeres, la disminución de feminicidios y la lucha por derechos como el aborto y la igualdad salarial.

Bien podría decirse que el escenario no es muy prometedor, pero no todo está perdido. El gobierno actual tiene como objetivo primordial la disminución de la pobreza general, de modo que, si a este tema se le diera un mayor enfoque de género, la feminización de la pobreza podría disminuir significativamente e incluso podría empezarse a propiciar el medio necesario para el inicio de un cambio radical en el país.

En lo que respecta a Chile, es necesario resaltar que, de los tres países, este es el que presenta mayor brecha de género económica. Por ello, ante la necesidad imperante de reducirla para alcanzar la autonomía económica de las mujeres, se promovió la implementación del Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres. Dicho plan es uno de los que poseen mayor longevidad en Latinoamérica.

Sin embargo, al percatarse de que los objetivos que se tenían propuestos no podrían culminarse en el periodo establecido, se tomó la decisión de actualizar y extender el programa, con el objetivo de darle continuidad a los pequeños logros obtenidos y eliminar las deficiencias restantes, en este caso, en el ámbito económico. Puede identificarse que el área de oportunidad pertinente se encuentra no solamente en promover la correcta implementación de las políticas públicas actualizadas, sino también en mantener la constancia y la perdurabilidad de los resultados ya obtenidos. Lo es también buscar que, con el cumplimiento de lo propuesto, se adopten, en el tiempo predispuesto, posturas más estrictas y constantes al implementar las políticas públicas.

Reflexiones finales

Como se ha podido constatar, la brecha de género es un tema de gran relevancia en América Latina. Sin embargo, pese a que en la región se ha impulsado la aplicación de la agenda de género y a que los países se han comprometido a aminorar la brecha por medio de programas y planes con perspectiva de género, puede observarse —gracias al análisis de los casos de estudio de Colombia, México y Chile— que específicamente las políticas públicas por la igualdad de género económica han mostrado gran ineficiencia, por lo que se ha estancado el alcance del desarrollo y autonomía económica de las mujeres.

Este análisis comparativo nos permitió identificar que los tres países comparten el interés por acortar la brecha de género económica. Fue gracias a la evaluación y al análisis del índice de feminidad en hogares pobres y de la brecha salarial que se ha podido comprobar la eficiencia o fracaso de las políticas públicas implementadas.

Como resultado de los datos analizados, la eficiencia de las políticas públicas puede catalogarse como parcial en el caso de Colombia. Si bien tuvo algunos retrocesos, como el aumento del índice de feminidad en hogares pobres, la concientización por medio de campañas publicitarias ha comenzado a modificar la

perspectiva que se tenía respecto a la participación femenina en el mundo laboral. De esta forma, se han creado más y mejores empleos formales y la brecha salarial ha disminuido. Esto refleja que el logro de los objetivos propuestos es una posibilidad muy prometedora, pues se le ha dado continuidad a las políticas públicas. De los tres países es el mejor posicionado.

En el caso de México, puede concluirse que las políticas públicas han sido ineficientes, pues se ha estancado la disminución de los índices y perpetuado la brecha de género económica. Lo anterior pese a que durante el periodo entre 2013 y 2018 se dio continuidad a programas como el de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y se implementaron nuevos como el de Seguro de Vida para Jefas de Familia.

La puesta en marcha de dichos programas había logrado disminuir gradualmente la brecha salarial, pero lamentablemente no tuvieron mayor trascendencia. Aunado a ello, el gobierno actual no ha dado continuidad a las políticas públicas ni a compromisos tales como incrementar la participación femenina en trabajos predominante y tradicionalmente ocupados por hombres. Además, tampoco se han ideado nuevas propuestas para transformar las condiciones estructurales que promueven la desigualdad, lo cual deja el tema de la agenda de género en un segundo plano.

En Chile se demostró la ineficiencia de las políticas públicas debido a la inexistente trascendencia de los logros obtenidos en el periodo 2011-2020 en áreas tales como la promoción y el apoyo para el empoderamiento femenino, en contraste con lo sucedido en México y de manera semejante a Colombia. Pese a ello, se ha mostrado interés en darles continuidad a las políticas públicas. También se ha buscado mejorar su implementación mediante la extensión del programa. Se estima que estas acciones le ayudarán a concretar la promoción y el establecimiento de derechos por la igualdad de género e impulsar la concientización social, al responsabilizar a mujeres y hombres respecto del cuidado de los hijos y el cuidado del hogar. Asimismo, le permitirán poner en marcha nuevas estrategias que reconozcan la diversidad de contextos y situaciones a las que se enfrentan las mujeres.

En conclusión, para eliminar la brecha de género económica, es fundamental que los países se comprometan en la implementación de las políticas públicas correspondientes a alcanzar los objetivos propuestos para consolidar la autonomía económica de las mujeres. De igual modo, deben darles continuidad a largo plazo a los logros alcanzados, reestructurar las fallas persistentes, de ser el caso, y aplicar las políticas públicas tal como lo propone la teoría feminista liberal con el fin de alcanzar la igualdad de género. Si bien no es una labor sencilla, tampoco es imposible, pues nos enfrentamos a una nueva coyuntura internacional en la que el mundo exige un cambio.

Referencias

- Benavente, M. C. y Valdés, A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/S1420372_es.pdf
- Bloch, A. H. (2013). Betty Friedan: el trabajo de las mujeres, el liberalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial y los orígenes de la liberación femenil en Estados Unidos. *Signos Históricos*, 15(30), 64-106. <https://signoshistoricos.izt.uam.mx/index.php/historicos/article/view/406/384>
- Cepalstat. (s. f.). *Nota técnica Índice de feminidad de la pobreza extrema y de la pobreza según área geográfica*. Cepalstat. https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/tabulador/SisGen_Muestra-Ficha_puntual.asp?id_aplicacion=17&id_estudio=221&indicador=3330&idioma=e
- Cepalstat. (2018). *Índice de feminidad de la pobreza extrema y de la pobreza según área geográfica*. Cepalstat. <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3330&idioma=e>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2019). *Informe regional sobre el examen de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe a 25 años de su aprobación*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44959/1/S1900912_es.pdf

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020). *Medición de la pobreza. Evolución del poder adquisitivo del ingreso laboral (Índice de tendencia laboral de la pobreza) tercer trimestre de 2020*. Coneval. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx
- Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia (Conpes). (2013). *Equidad de género para las mujeres*. https://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia_2013-2016.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2020). *Brecha salarial de género en Colombia*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2020-brecha-salarial-de-genero-colombia-presentacion.pdf>
- Foro Económico Mundial (FEM). (2019). *Global gender gap report*. <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>
- Friedan, B. (1965). *La mística de la feminidad*. Sagitario.
- Herrera, F. y Rosero, L. M. (2018). *El progreso de las mujeres en Colombia 2018: Transformar la economía para realizar los derechos*. <https://mujeresantioquia.gov.co/sites/default/files/observatorio/educacion/informes/onumujeres-libroprogress.pdf>
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). (2018). *Brecha de género. Retos pendientes para garantizar el acceso a la salud sexual y reproductiva, y para cerrar las brechas de género*. https://crpd.cepal.org/3/sites/crpd3/files/presentations/panel2_marcelaeternod.pdf
- Miguel, A. de (2011). Los feminismos a través de la historia. <https://web.ua.es/es/sedealicante/documentos/programa-de-actividades/2018-2019/los-feminismos-a-traves-de-la-historia.pdf>
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2019). *Boletín Mercado Laboral y Brecha Salarial en Chile*. <https://www.subtrab.gob.cl/wp-content/uploads/2020/02/191001-Bolet%C3%ADn-mercado-laboral-y-la-brecha-salarial-en-Chile.pdf>

- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG). (s. f.). *Autonomías. Autonomía económica*. Cepal. <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica>
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG). (2016). *Nota para la igualdad N°18. Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres*. https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/nota_18_brechas_salarios.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). *Informe mundial sobre salarios 2018/19 ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_712957.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (s. f.). *Datos. Brecha salarial de género*. OCDE. <https://data.oecd.org/fr/earnwage/ecart-salarial-femmes-hommes.htm>
- Peña Nieto, E. (2013). *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres, Proigualdad 2013-2018*. <https://www.sacmex.cdmx.gob.mx/storage/app/media/igualdad-sustantiva/PROGRAMAS%20NACIONALES/programa-nacional-para-la-igualdad-de-oportunidades-y-no-discriminacion-contra-las-mujeres-2013-2018.pdf>
- Servicio Nacional de la Mujer (Sernameg). (2011). *Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2011-2020. Hacia un Chile Justo y Corresponsable*. https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1437573458PlanIgualdaddeOportunidades20112020.pdf
- Villarreal, Y. U. (2007). Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las relaciones internacionales. *Politeia*. 30(39), 65-86. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170018341003>

El trasfondo ideológico de la iniciativa *One Belt, One Road*: una agenda geopolítica en construcción

Jorge Eduardo Silva Calderón *

Resumen

Los esfuerzos del presidente Xi Jinping para legitimar el resurgimiento de la República Popular China como uno de los principales polos de poder dentro de la sociedad internacional se han materializado, desde 2013, en la iniciativa denominada *One Belt, One Road*. La región del Medio Oriente se inserta dentro de este macroyecto como un elemento clave en la construcción de toda una red logística vital capaz de garantizar factores estratégicos para su comercio e industria. Las estrategias derivadas de esta plataforma no solo parten de los vínculos sociales y culturales entre China y Medio Oriente, sino que construyen esquemas bajo ámbitos no confrontativos que han hecho destacar su diplomacia a pesar de las tensiones que ha traído el siglo XXI para la región.

Palabras clave

Iniciativa de la Franja y la Ruta, nueva ruta de la seda, espacios logísticos, geopolítica, China, Medio Oriente, política exterior.

Fecha de recepción:
mayo de 2021

Fecha de aceptación:
octubre de 2021

**The ideological background of the One Belt, One Road initiative:
a geopolitical agenda under construction**

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Orcid: 0000-0001-9510-4571, jorgeesilvac26@gmail.com

Keywords

One Belt, One Road; logistic geography; geopolitics; China; Middle East; foreign policy.

Abstract:

The efforts of President Xi Jinping's vision to legitimize the resurgence of the Popular Republic of China as one of the main poles of power within international society have materialized since 2013, in the initiative known as One Belt, One Road. This macro-project is key to building an entire vital logistics network to guarantee strategic factors for its national trade and industry. This project includes the Middle East. The strategies derived from this platform not only consider the social and cultural ties between China and the Middle East, they are furthermore developed in non-confrontational areas, highlighting their diplomatic work in the face of the tensions that the 21st century has brought to the region.

Introducción

La iniciativa *One Belt, One Road* (conocida en español como *iniciativa de la Franja y la Ruta* o *la nueva ruta de la seda*), presentada en 2013, ha sido objeto de análisis por la proyección global que las instituciones y empresas estatales chinas han tenido en los últimos años. Lo que empezó como una vinculación de las provincias chinas con los mercados europeos hoy mantiene múltiples vertientes en diferentes regiones, una de ellas, el Medio Oriente.

La importancia de profundizar en estudios sobre esta iniciativa reside en su papel rector sobre las decisiones diplomáticas, el comportamiento de sus instituciones, la orientación de sus inversiones y, sobre todo, su proyección política sobre regiones externas. Todo ello juega un papel fundamental en Medio Oriente, ya que la República Popular China es una de las potencias emergentes más importantes del siglo XXI.

Uno de los primeros pasos para entender el trasfondo de *One Belt, One Road* es analizar la visión nacional promovida desde la llegada del presidente Xi Jinping, que se enmarca como “el renacimiento de la gran nación china” (el sueño chino [中国梦]). En ella,

se presenta una importante transición de los principios de política exterior del “*ba taoguang yanghui* (mantenimiento de perfil bajo) a *fenfa youwel* (lucha por el logro)” (Calabrese, 2018, p. 180).

Este cambio fundamental en el interés nacional de China implica generar una serie de objetivos, estrategias e instrumentos para legitimar, de forma proactiva, su resurgimiento como potencia mundial (Müller, 2016). Esta reconfiguración de las dinámicas de poder existentes implica necesariamente una paulatina confrontación con las esferas de influencia de otros Estados en regiones tan relevantes como el Medio Oriente.

¿Cuál es el papel de la región de Medio Oriente dentro de la estrategia china?

A simple vista, la relación entre Medio Oriente y China podría definirse en función su interdependencia en materia energética. Los estudios de mercado indican que la mayor parte de las inversiones, el doble desde el lanzamiento de la iniciativa *One Belt, One Road*, se encuentra enfocada en la infraestructura de hidrocarburos.

De acuerdo con datos del American Enterprise Institute (AEI, 2021), de 2013 a 2020, las inversiones y contratos de la República Popular China en el Medio Oriente y Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés) han ascendido a un total de 103.73 mil millones de dólares. El principal destino de este flujo de financiación se encuentra en el sector energético. No obstante, existe una importante tendencia al alza en el sector de transportes.

La evolución en la distribución sectorial de las inversiones provenientes de la República Popular China permite evaluar la integración de la región, en especial la zona del noreste, a los objetivos de la iniciativa *One Belt, One Road*, en este caso, mediante el despliegue estratégico de corredores terrestres y marítimos como base de dicha iniciativa comercial.

Existe un enfoque clave para entender la lógica detrás de esta política exterior de la República Popular China: los espacios logísticos (Cowen, 2010, p. 601). Estos se ven conformados por no-

dos intermodales y rutas comerciales, cuyo objetivo es estructurar toda una red logística vital que vincule factores como el acceso a materias primas, los centros productivos y un nivel constante de operatividad que mantenga la continuidad de tránsito dentro de estas redes (Silva, 2020, p. 75).

El Medio Oriente, visto como espacio logístico, ya no solo juega un papel clave para los centros productivos de la República Popular China como proveedor de recursos energéticos. La confluencia geográfica de tres continentes, dos estrechos (Bab al Mandeb y Ormuz) y el Canal de Suez confieren un papel central a la región como ruta comercial dentro de la red logística vital que se busca construir a través de *One Belt, One Road*.

A pesar de que estas rutas o corredores comerciales se despliegan también en el ámbito marítimo, la prioridad para la República Popular China se encuentra en las vías terrestres. Esto se debe a que los canales marítimos se han convertido en su principal vulnerabilidad, toda vez que más del 80 por ciento de sus importaciones de petróleo, incluido dentro del 60 por ciento del comercio global, transita por el estrecho de Malaca (Mosquera, 2020).

Esta situación trasciende en la agenda nacional a tal grado que se afirma:

El estrecho se ha convertido en “el sustento del desarrollo económico de China”, y al desafío que conlleva mantenerlo a salvo del bloqueo de Estados Unidos, o de cualquier otra potencia extranjera, se le ha denominado como el “Dilema de Malaca” (Foley, 2018, p. 69).

Por lo tanto, una posible solución a esta encrucijada geopolítica podría estar en la red logística terrestre que *One Belt, One Road* busca materializar a lo largo de Turquía, Irán y Pakistán.

La materialización de esta red logística alternativa por la vía terrestre significaría un importante factor de certidumbre ante las potenciales represalias que puedan derivarse del aumento en las tensiones políticas con Occidente. Esto implica, para China, la necesidad de promover sus relaciones e influencia para abrir

campo a proyectos de infraestructura con los principales actores de la región. Tal es el caso de su postura conciliadora dentro de las negociaciones del programa nuclear iraní.

Durante el período de sanciones, China luchó por preservar e incluso mejorar su asociación con Irán sin dañar gravemente las relaciones con Estados Unidos o con los socios comerciales del Golfo Pérsico. En la práctica, esto significó trabajar para prevenir una escalada de la crisis sobre el programa nuclear iraní, mientras se capitalizaban las oportunidades que las tensiones occidentales con Irán presentaban para los intereses económicos y políticos chinos (Calabrese, 2018, p. 178).

Con una diplomacia activa, la República Popular China puede involucrarse en la construcción de estabilidad política y social con el fin de que la operatividad de su red logística no se vea afectada. Por esta razón, se ha visto cada vez más comprometida en la lucha contra el terrorismo con una postura conciliadora y, a diferencia de la Federación de Rusia, ha evitado involucrarse en temas de seguridad o cuestionar el rol estadounidense en la zona.

¿Qué otros vínculos existen con la región de Medio Oriente más allá de los intereses energéticos y comerciales?

Los lazos religiosos y culturales de los grupos étnicos minoritarios dentro del territorio nacional chino tienen más influencia en la política de Pekín de lo que puede parecer a simple vista. El fenómeno de la radicalización, sobre todo en la península arábiga, tiene un peso importante en las posturas que el gobierno chino implementa tanto dentro de su territorio como en su agenda de política exterior.

En las regiones del noroeste de la República Popular China, los uigures, según datos del Centro de Investigación para el Desarrollo de Xinjiang (citados en Youqing, 2021), son un grupo étnico musulmán de alrededor de 12.7 millones de personas que mantienen un importante acercamiento con sus comunidades de origen en Asia Central y Turquía. Sin embargo, a lo largo de los

años, el gobierno chino ha sido señalado constantemente por sus intentos de reeducar, segregar e incluso esterilizar a estos grupos minoritarios.

Beijing está alarmado por las mayores manifestaciones de descontento de los uigures y la aparente radicalización [...] entre los uigures de la República Popular China, la diáspora uigur y los grupos musulmanes en Asia Central, Asia Meridional y Oriente Medio (Scobell, 2018, p. 16).

Esta tendencia podría ser catalogada como una potencial amenaza a la seguridad nacional de China. Prueba de ello se observa dentro del esquema que algunos teóricos de relaciones internacionales refieren como la cosmovisión actual de la República Popular China.

A pesar de que Medio Oriente se encuentra en el anillo externo de este diagrama, “el mayor temor de los líderes chinos es que múltiples amenazas se combinarán e interactuarán a través de los círculos de manera que agraven y exacerben las amenazas a la seguridad nacional” (Scobell, 2018, p. 10). Algunos de los ejemplos más claros de la preocupación interna por un posible reclutamiento, entrenamiento y radicalización de estas diásporas son los lazos de los uigures con los grupos talibanes, en territorio pakistaní, o con Daesh, en Irak y Siria (Hengyu, 2021).

¿Cómo se insertan estos factores dentro de *One Belt, One Road*?

La iniciativa *One Belt, One Road* no solo permite ubicar la forma en que China busca desplegar sus redes logísticas vitales globalmente, sino que indica el rol de cada región y la estrategia particular que se busca implementar dentro de ellas. Los principales instrumentos con los que cuenta son sus empresas estatales, el servicio exterior e instituciones financieras, que adaptan las inversiones y negociaciones comerciales en función de los objetivos de la iniciativa general.

En este sentido, las giras diplomáticas de los ministros y mandatarios chinos en Medio Oriente han enfatizado este ámbito de

cooperación bajo esquemas específicos como el $1 + 2 + 3$, consistente en “la energía como núcleo (‘1’), la construcción de infraestructura y el comercio / finanzas como sus dos alas (‘2’), y una mayor cooperación en los tres (‘3’) campos de alta tecnología de energía nuclear, satélite espacial y energías renovables” (Lin, 2017, p. 7). Estas directrices son una estrategia común en la política exterior china, ya que permiten delimitar con claridad el rumbo que se pretende desarrollar en las relaciones a futuro.

Al contar con marcos muy delimitados de cooperación, la diplomacia china puede mantener simultáneamente acuerdos con rivales regionales, como Arabia Saudita e Irán, y evitar que su creciente actividad en los países del golfo sea vista como una amenaza por parte de los Estados Unidos. En otras palabras, la agenda de la República Popular China en Medio Oriente se rige mayormente por un criterio de bilateralidad y, sobre todo, por una desvinculación de los temas de seguridad de sus intereses económicos.

Dichas características de las negociaciones de China permiten un alto grado de maniobrabilidad política y comercial en la región, pues no la comprometen en conflictos regionales, controversias o choques con las zonas de influencia de otras naciones. En realidad, la desvinculación de agendas supone un beneficio para los objetivos de la iniciativa pues “permite a China aprovecharse de los gastos y esfuerzos de Estados Unidos para mantener abiertas y seguras las rutas comerciales” (Gater-Smith, 2018, p. 113).

Otro elemento que promueve *One Belt, One Road* es la autopromoción de la República Popular China como la alternativa al *statu quo* occidental. Esta labor se desarrolla de múltiples formas, como la mediación en disputas, una mayor participación en misiones de mantenimiento de la paz y contra la piratería, o con soporte financiero desde el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

La mayoría de las élites políticas y el público en general en MENA percibe el compromiso de China en la región en términos predominantemente positivos (Arab Barometer, 2020; Pew Research Center, 2019). En términos generales, lo que es particu-

larmente atractivo para MENA, más allá del dinero chino, es el modelo de desarrollo del país, en el que la democracia no es una condición *sine qua non* para lograr el crecimiento económico (Sidlo, 2020, p. 274).

En términos generales, la iniciativa va más allá de ser una simple serie de proyectos de infraestructura. La complejidad de agendas y dimensiones que involucra, dentro de sus directrices, implica una profundización de las interdependencias con los Estados de la región, a través de la promoción de sus empresas estatales, su modelo político y lazos comerciales. Este avance no sería posible sin el pragmatismo político que le brinda su diplomacia proactiva y la desvinculación de su agenda de los temas de seguridad.

¿Cuáles son los focos de atención de *One Belt, One Road* en Medio Oriente?

La iniciativa de *One Belt, One Road* busca generar una “nueva geografía para un orden mundial globalizado en el que el este y el sur de Asia son los centros económicos de gravedad”¹ (Freeman, 2016, párr. 13). Es por ello que la construcción de esta amplia política de cooperación con los Estados árabes tiene un factor geográfico determinante. La clave del éxito se encuentra en la asimilación de la región al proyecto, con el fin de cubrir las demandas de operatividad, recursos energéticos y acceso a mercados que requiere la consolidación de este nuevo centro de gravedad económico.

En otras palabras, el surgimiento de asociaciones estratégicas en la actualidad, con más de ocho Estados árabes y los siete asientos fundadores dentro del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, es un claro ejemplo del ejercicio de esta política de generación de puentes entre naciones (Minghao, 2016). Para China estos puentes o conexiones son una fuente mucho más eficiente de poder e influencia que la apuesta tradicional de Occidente por el enfoque de seguridad tradicional militar.

¹ Traducción del autor.

Lo anterior no quiere decir que no haya existido un interés de China en el sector de seguridad tradicional, como lo son las transferencias de armas o el intercambio de tecnología militar, como en el caso de las relaciones con Israel y otros Estados del golfo. El Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo indicó un incremento del 386 por ciento en las transferencias de armas a Arabia Saudita y de 169 por ciento a los Emiratos Árabes Unidos; además se han cerrado contratos importantes de ventas de drones a países como Egipto, Irak y Jordania (Bowman et al., 2021).

En un sentido amplio, conforme se vayan desarrollando los espacios logísticos y sean cada vez más fundamentales las rutas comerciales que atraviesan la zona, existirá, de acuerdo con Van der Putten et al. (2016), la necesidad de proteger los activos y los ciudadanos en el extranjero mediante la securitización de los compromisos obor de China (p. 10). Lo anterior, a largo plazo, podría implicar que China comience a romper la desvinculación de su agenda de temas de seguridad y, a través de sus relaciones de interdependencia, pueda imponer cláusulas o condiciones que permitan una mayor presencia en forma de patrullaje, bases o activos de seguridad dentro de los Estados socios.

La transición hacia este tipo de comportamiento aún está lejos de ser una realidad. Al tratarse de una posición que confrontaría a China directamente con naciones como Estados Unidos, el desarrollo relativamente temprano que está teniendo el macroproyecto se vería entorpecido. Un contraste con esta estrategia regional, por ejemplo, sería la participación activa en temas de seguridad tradicional que la Federación de Rusia mantuvo en conflictos como la guerra civil en Siria.

Sin embargo, el hecho de evitar áreas confrontativas no impide que la República Popular China aproveche las coyunturas y las crisis internas de los Estados para profundizar sus compromisos mediante sus inversiones, créditos o rescates. En el caso de la crisis del programa nuclear iraní, China fue uno de los grandes beneficiarios de las innumerables sanciones y restricciones provenientes de Occidente.

China acordó invertir 400,000 millones de dólares en Irán durante 25 años a cambio de un suministro constante de petróleo para impulsar su economía [...] en docenas de campos, incluidos banca, telecomunicaciones, puertos, ferrocarriles, atención médica y tecnología de la información (Fassihi y Lee, 2021, párr. 8).²

Esto es de vital importancia, ya que incrementa la influencia de sus empresas estatales e instituciones financieras dentro de Irán en un mediano plazo; al mismo tiempo, garantiza el suministro de petróleo para sus centros productivos y reduce la vulnerabilidad proveniente del dilema de Malaca. La profundización de las asimetrías de sus relaciones de interdependencia con otros Estados constituye una fuente de poder incluso más efectiva y barata que la presencia militar.

Otro elemento para la atracción de socios reside en el involucramiento de múltiples ámbitos en sus relaciones bilaterales con los Estados árabes, tal como sucede con las peregrinaciones religiosas. Una de las formas de promoverse como un Estado tolerante, multiétnico y multiconfesional es el fomento del flujo de creyentes pertenecientes a la minoría musulmana hui (Scobell, 2018).

A diferencia de los uigures, esta minoría no es vista como una amenaza para la seguridad interna, por lo que es usada por el gobierno de Pekín como símbolo de respeto y buena voluntad frente a los Estados menos seculares del Medio Oriente. Aquí se observa un claro ejemplo del beneficio que las dinámicas religiosas pueden ofrecerle para alistar un entorno favorable a sus empresas y capitales.

En general, la agenda multidimensional que se instrumenta a través de los objetivos de *One Belt, One Road* no tiene mayores obstáculos para llevarse a cabo de forma paralela entre rivales regionales como Arabia Saudita e Irán. Esto significa que nos encontramos ante una iniciativa que ejerce un liderazgo de carácter proactivo, pragmático y conciliador, es decir, un modelo que se

² Traducción del autor.

contraponen al occidental en lo referente a la imposición de valores y sistemas políticos o económicos.

La diferenciación del modelo de negociación chino con el occidental se ha convertido en su rasgo distintivo y en una de las principales fortalezas de las relaciones diplomáticas bajo la visión y principios del presidente Xi Jinping. Es así, sobre todo si los resultados se comparan con las limitantes de cooperación que otras naciones han encontrado al involucrar su apoyo político o militar en los conflictos que continúan activos.

A manera de conclusión, puede afirmarse que la República Popular China ha logrado sistematizar una estrategia eficaz para la asimilación de la región de Medio Oriente dentro de un macroproyecto que busca la reconfiguración de los espacios logísticos globales. El esquema de inversiones y negociaciones, que se gestiona a través de una diplomacia activa, vincula áreas no confrontativas que brindan una serie de ventajas a sus empresas; la mayor de ellas es el amplio margen de acción dentro de una región compleja y llena de conflictos activos.

Lo cierto es que *One Belt, One Road* se encuentra todavía en una etapa relativamente temprana, tanto en el despliegue de sus corredores comerciales como en los alcances de sus instituciones financieras. De ahí que el análisis de los factores geopolíticos e ideológicos que motivan su proyección extrarregional sea clave para delinear los posibles escenarios que vendrán para el futuro de Medio Oriente.

Reflexiones finales

Existen múltiples vínculos que unen a Medio Oriente con la República Popular China, entre los que destacan aquellos de carácter cultural, material y político. Muestra de tales lazos son las minorías musulmanas que habitan dentro del territorio chino. Además, la región tiene un doble papel relevante, como proveedor energético y como espacio logístico vital para la economía china.

Los uigures son un ejemplo del papel clave que las diásporas pueden significar dentro de la cosmovisión de seguridad nacional china. Ser considerados por el Partido Comunista de Chi-

na como un foco potencial de radicalización y desestabilización interna ha llevado a reforzar el compromiso del gobierno con la estabilidad y la mediación de las tensiones, como en el caso del programa nuclear iraní.

Sin embargo, este vínculo social, cultural y religioso no basta por sí solo para explicar la necesidad creciente que tiene la República Popular China de mantener una relativa estabilidad en el Medio Oriente. Es necesario ahondar en los vínculos materiales, la conformación y reconfiguración de los espacios logísticos y las vulnerabilidades que el medio geográfico impone para su desarrollo extrarregional.

Las categorías que ofrece la geografía logística permiten identificar los elementos que conforman las redes logísticas vitales de una economía y la importancia de adquirir un mayor control y certidumbre sobre ellas. La iniciativa *One Belt, One Road* no solo opera con esta lógica, sino que coordina, a través de sus principios y objetivos, el rol que cada región debe ocupar dentro de su propia red global.

En este sentido, la operatividad es el principal factor que se busca consolidar al concebir a la región como un espacio logístico, pues implica mantener un tránsito continuo por las rutas que atraviesan estos territorios. De ahí que el compromiso con la estabilidad en Medio Oriente no se sustente únicamente en cuidar la influencia sociocultural sobre los grupos étnicos dentro de China, sino en el cumplimiento de una serie de demandas geopolíticas que precisa la iniciativa *One Belt, One Road*.

Finalmente, la dinámica política que se ejerce en la región, a través de su esquema pragmático de cooperación, busca el posicionamiento del liderazgo chino como la alternativa más viable respecto a Occidente. La búsqueda de legitimidad, proveniente de la visión del presidente Xi Jinping, ha logrado una expansión de su influencia en la región gracias al desarrollo independiente de sus relaciones bilaterales o negociaciones respecto a cuestiones de seguridad.

Esto significa que la diplomacia china continuará manteniendo una postura multifacética como mediadora, inversora y al-

ternativa de desarrollo. Los principales esfuerzos de esta labor de atracción discursiva estarán cada vez más enfocados en acceder, mantener y afianzar el papel que Medio Oriente tiene como puente entre los continentes de Europa, Asia y África.

Es así como la República Popular China despliega, a través de *One Belt, One Road*, una estrategia que vincula la transición ideológica de su proyecto de nación con una concepción profundamente geopolítica que prepara el terreno para su consolidación como centro de gravedad económico global.

Referencias

- American Enterprise Institute (AEI). (2021). *China Global Investment*. <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- Bowman, B., Thompson, J. y Brobst, R. (2021). China's surprising drone sales in the Middle East. *Defense News*. <https://www.defensenews.com/opinion/2021/04/23/chinas-surprising-drone-sales-in-the-middle-east/>
- Calabrese, J. (2018). China's "One Belt One Road" (OBOR) initiative. En A. Ehteshami (Ed.), *China's presence in the Middle East. The implications of the One Belt One Road initiative* (pp. 174-192). Routledge.
- Cowen, D. (2010). A geography of logistics: market authority and the security of supply chains. *Annals of the Association of American Geographers*, 100(3), 600-620. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00045601003794908>
- Fassihi F. y Lee S. (2021). China, with \$400 billion Iran deal, could deepen influence in Mideast. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2021/03/27/world/middleeast/china-iran-deal.html>
- Foley, S. (2018). OBOR and the dawn of a new era in Sino-Saudi ties. En A. Ehteshami (Ed.), *China's presence in the Middle East. The implications of the One Belt One Road initiative* (pp. 67-88). Routledge.
- Freeman, C. (2016). One Belt, One Road: "What's in it for us?" *Middle East Policy Council*. <https://mepc.org/speeches/one-belt-one-road-whats-it-us>

- Gater-Smith, P. (2018). Complex interdependence in the China-Saudi-US triangle? Assessing shifts in the issue area linkages between energy trade and security ties. En A. Ehteshami (Ed.), *China's presence in the Middle East. The implications of the One Belt One Road initiative* (pp. 88-120). Routledge.
- Hengyu, J. (2021). La persecución desenfrenada de China de los uigures en Xinjiang. Por qué la organización terrorista “Estado Islámico” no dijo nada. *Feng Media*, <https://www.storm.mg/article/3432640>
- Lin, C. (2017). The Belt and Road and China's long-term visions in the Middle East, Germany. *Institut für Strategie-Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung Strategy Series*, (512), 1-10. <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/ISPSW-512%20Lin.pdf>
- Minghao, Z. (2016). China's Middle East opportunity. *China us Focus*. <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/chinas-middle-east-opportunity>
- Mosquera, J. (2020). El estrecho de Malaca: péndulo del poder mundial. *América Economía*. <https://www.americaeconomia.com/analysis-opinion/el-estrecho-de-malaca-pendolo-del-poder-mundial>
- Müller, C. (2016). One Belt, One Road: el sueño chino y su impacto sobre Europa. *Notes Internationals CIDOB*, (148). https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_148_one_belt_one_road_el_sueno_chino_y_su_impacto_sobre_europa/one_belt_one_road_el_sueno_chino_y_su_impacto_sobre_europa
- Scobell, A. (2018). Why the Middle East matters to China. En A. Ehteshami (Ed.), *China's presence in the Middle East. The implications of the One Belt One Road initiative* (pp. 9-24). Routledge.
- Sidlo, K. (2020). The Chinese Belt and Road project in the Middle East and North Africa. *Mediterranean Yearbook 2020*, 272-275. <https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-ad>

- junts/anuari/med.2020/China_Belt_Road_MENA_Region_%20Katarzyna_Sidlo_IEMed_YearBook2020.pdf
- Silva, J. (2020). La geopolítica tras el proyecto One Belt One Road. En *Las implicaciones geopolíticas de la inversión estatal china tras la adquisición de la administración portuaria del Pireo dentro del marco de la Nueva Ruta de la Seda del Siglo XXI*. [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México], Tesis UNAM. <http://132.248.9.195/ptd2020/octubre/0804101/Index.html>
- Van der Putten, F.-P., Seaman, J., Huotari, M., Ekman, A., Otero-Iglesias, M. (Eds.) (2016). Europe and China's New Silk Roads. *European Think-tank Network on China*. https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Europe_and_Chinas_New_Silk_Roads_0.pdf
- Youqing, Q. (2021). ¿La población de Xinjiang se redujo en 1 millón a la vez? Las estadísticas de población uigur son inconsistentes. El PCCh fue sorprendido jugando un juego de números. *Newtalk News*. <https://newtalk.tw/news/view/2021-04-04/558788#:~:text=%E8%80%8C%E6%8C%89%E6%96%B0%E7%96%86%E7%B5%B1%E8%A8%88%E5%B1%80%E4%BA%BA%EF%BC%8C%E5%A2%9E%E5%B9%85%E7%82%BA14.82%25%E3%80%82>

El racismo: la cara oculta del Estado-nación en Colombia y México

Laura Yaneli González Rivas *

Resumen

El artículo pretende plantear el racismo como la cara oculta del Estado-nación en Colombia y México, creada por el colonialismo europeo a partir de ideas imaginarias que fueron justificadas por la ciencia con el fin de controlar a las poblaciones colonizadas. El colonialismo europeo fue un fenómeno que afectó al mundo de una manera desenfrenada al formar un Estado monocultural fundado en la identidad mestiza. El dominio de Europa puso de manifiesto una jerarquización social dentro de México y Colombia sustentada en las ideas de raza y etnia. Tales ideas provocaron la invisibilización de lo no europeo y de lo diferente, ya que no coincidían con los intereses del Estado-nación. Este artículo alude a la necesidad de una reivindicación de las epistemologías del Sur Global, mediante la descolonización del pensamiento, con el fin de aceptar y visibilizar el racismo como problema para así llegar a un cambio verdadero.

Palabras clave

Raza, colonialismo, epistemologías del sur, afrocolombianos, afromexicanos, patrón de poder.

Fecha de recepción:
mayo de 2021

Fecha de aceptación:
mayo de 2021

* Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Santa Fe. Orcid: 0000-0003-4893-3603, laura_yaneli@hotmail.com

Racism: the hidden face of the nation state in Colombia and Mexico

Keywords

Race, colonialism, southern epistemologies, afrocolombianos, afromexicanos, power pattern.

Abstract:

This article aims to present racism as the hidden face of the nation-state in Colombia and Mexico. Racism was created by European colonialism from imaginary ideas justified by science to control colonized populations. European colonialism was a phenomenon that had negative consequences in the world by forming a monocultural state founded on the mestizo identity. The dominance of Europe enhanced a social hierarchy within Mexico and Colombia, based on the concepts of race and ethnicity, which caused the invisibility of the non-European persons, the other, because they did not match the interests of the nation-state. This paper focuses on the necessity of vindication of Global South epistemologies by means of decolonizing thought in order to accept and consider racism as a problem of visibility, to achieve real change.

La geopolítica del conocimiento va de la mano con la geopolítica del conocer. ¿Por quién y cuándo, por qué y dónde es generado el conocimiento? Hacer estas preguntas significa cambiar el interés en lo enunciado al interés en la forma de enunciación.

Walter Mignolo

Introducción¹

¹ Como graduada del Tecnológico de Monterrey Campus Santa Fe, la autora pretenía expresar que es inadmisibles escribir este trabajo sin considerar desde dónde y con qué fines lo hace. Escribir este artículo en español, leer documentos y testimonios evidencia que, como mexicana, es producto del sistema colonial europeo. Estudió relaciones internacionales basadas en un sistema eurocéntrico-hegemónico-capitalista. Esto es, la licenciatura en Relaciones Internacionales se concentra y forja en el Estado-nación como actor principal en el sistema internacional y relega así cualquier otro tipo de forma de ver al mundo. Esto crea una máscara que impide pensar de otra manera. La cosmovisión propia se basa en un sistema eurocéntrico que tiene como bases los sistemas opresores: capitalista, patriarcal y colonial. Hoy no se ve otra forma de organización que no sea la del Estado-nación. Sin embargo, es importante mencionar que lo creemos impensable solo por nuestra limitante (epistemológica eurocéntrica). El Estado-nación no siempre ha estado con nosotros, es un concepto relativamente nuevo, lo que demuestra que alguna vez se vivió sin él, y se puede hacerlo en la actuali-

El sistema internacional al que pertenecemos en la actualidad está organizado por el Estado-nación, una estructura organizacional introducida durante la colonización europea. Esto significa que no solo el continente americano se vio afectado por dicha clasificación, sino también África, Asia y Oceanía. La colonización europea² trajo consigo la jerarquización de clases mediante la imposición de un único *modus vivendi*, y con ella las nociones de *raza* y *etnia*.

La construcción del Estado-nación se dio a través de parámetros esencialmente racistas, porque la colonización ya había hecho su trabajo al homogeneizar a la población, mediante el uso de la religión, para mantener el control y el poder en el continente americano. Este artículo aboga por la historia de la otredad edificada por Europa, es decir, de lo diferente o lo no europeo, y la búsqueda de hacer visible lo que el Estado ha invisibilizado, al otorgar voz, espacio, lugar y reconocimiento al otro.

El racismo, introducido y creado por el colonialismo europeo, invisibilizó la afrodescendencia durante la construcción del Estado-nación, que tenía como objetivo homogeneizar a una población para crear un patrón de poder, como alude Aníbal Quijano (2014), por lo que la identidad *afro*, al no contrastar con la identidad mestiza, pasaba inadvertida:

América se constituyó como el primer espacio/tiempo de un nuevo *patrón de poder* de vocación mundial y, de ese modo y por eso, como la primera identidad de la modernidad. Dos procesos históricos convergieron y se asociaron en la producción de dicho espacio tiempo y se establecieron como los dos ejes fundamentales del nuevo *patrón de poder* (p. 778).

dad. En consecuencia, este trabajo pretende dar voz e importancia a otras cosmovisiones; repensar no solo nuestras formas de vida, sino la forma en la que entendemos el mundo. En este mundo dominado por paradigmas eurocéntricos, es necesario aprender las cosmovisiones africanas desde los mismos africanos y no aprenderlas desde el egocentrismo europeo.

² La colonización fue interpretada desde Europa con un don: el de la humanización (Dussel, 2017).

Es de suma importancia percatarse y saber de la esencia racial y colonialista del Estado-nación, que ha tratado de ocultarse por no coincidir con su proyecto homogeneizador. Por este motivo, este artículo recorre un largo camino al pasado con la finalidad de que el lector comprenda la importancia que tiene la historia en nuestras vidas cotidianas. Conocerla crea una oportunidad de reescribir y reaprender lo que llega a establecerse como la única verdad.

Para ello, es necesario reconocer lo *diferente*, no caer en el universalismo, sino aludir a una historia donde muchas otras historias coexistan, es decir, a un reconocimiento de lo invisibilizado por el Estado-nación. Para esto, se toman como ejemplos Colombia y México, con el objetivo de presentar la cara oculta del Estado-nación. Esta consiste, por un lado, en el racismo introducido por el colonialismo y, por el otro, en la forma en que el Estado-nación se apropia de los discursos hechos por los movimientos afrodescendientes con el objetivo de enmascarar su esencia racista y colonial. De esta forma, se burocratizan estos movimientos y se repiten las mismas estructuras sin la necesidad de crear verdaderos cambios, es decir, se practica un racismo meramente daltónico, excluyente y de segregación por parte del Estado-nación.

En relación con lo anterior, en el marco normativo mexicano, el racismo está representado en el artículo 2º, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); mientras que en Colombia lo está en la Ley 70. Ambos marcos jurídicos, desde la teoría colonial y el reconocimiento de las epistemologías del sur, se abordarán con la finalidad de hacer visible el racismo que aún se presenta. Esto significa que el racismo *per se* no ha terminado, sino mutado en lugar de disminuir o extinguirse con el tiempo.

Para crear un cambio en el Estado-nación, se necesita reconocer la esencia racial de su edificación para, posteriormente, reconocer a la sociedad civil afrodescendiente en su totalidad sin apropiarse de su lucha. Así, la diferencia se haría visible y se pregona, no como desigualdad, sino como riqueza.

Colonialismo e idea de raza: la invisibilización de la afrodescendencia

La colonización consolidó un Estado monocultural que reproduce la matriz colonial a través de las diferencias étnicas y raciales. Estas diferencias causaron grandes estragos en la sociedad, debido a que esta se jerarquizó a partir de la diferenciación³ entre el colono y el colonizado. De esta forma, el colono se autoproclamó como el sujeto central de la historia. La colonización europea no solo tiene la pretensión de ser universal, sino que dicta la razón humana como tal y, a su vez, clasifica como atrasada la otredad, es decir, lo *diferente* o lo no europeo. Por consiguiente, la colonización europea se autoproclamó como la portadora universal del *modus vivendi* moderno, es decir, dio fruto al eurocentrismo.

Es sabido que toda cultura es etnocéntrica. Sin embargo, la cultura europea fue la primera que exportó el etnocentrismo y lo impuso en el mundo a través del colonialismo. De esta forma, la colonización es el marco general sobre el cual se explica el epistemicidio llevado a cabo por Europa:

Habría que estudiar, en primer lugar, cómo la colonización trabaja para descivilizar al colonizador, para embrutecerlo en el sentido literal de la palabra, para degradarlo, para despertar sus recónditos instintos en pos de la codicia, la violencia, el odio racial, el relativismo moral (Césaire, 1979, p. 2).

Los estragos heredados por el colonialismo europeo en América Latina recaen en diferentes ámbitos que se impregnaron esencialmente en el *modus vivendi* de la sociedad. El colonialismo creó y usó a su favor la idea de *raza* y *etnia* con el único objetivo de dividir, oprimir e invisibilizar a los pueblos que no encajaran con sus ideales, intereses y agenda. En esta coyuntura, se impuso la colonización como enunciante, progenitora del conocimiento —en la cultura, la filosofía, la economía, la polí-

³ Dicha diferenciación se definió a través de la identidad no europea a la que se vio como "atrasada".

tica, la medicina y la forma de gobierno— y como centro de la humanidad.⁴

El Estado-nación convirtió las diferencias en desigualdades, con el fin de administrar a las colonias para así obtener un mejor control sobre ellas. Por tanto, en México y en Colombia, debe hablarse de varias identidades. Ambos países están compuestos por diferentes grupos que heredaron riqueza no solo cultural, sino de conocimiento y filosofía. Dicha riqueza fue borrada e invisibilizada por el Estado-nación mediante la identidad mestiza; en ella, la identidad *afro* no tenía cabida para la construcción del proyecto de homogeneización del Estado-nación. Es ahí donde la identidad *afro* alza la voz y se reapropia de su historia, toma los espacios, el tiempo y el cuerpo para reivindicar su historia con el propósito de cambiar las connotaciones negativas hacia su identidad.

Los pueblos afrodescendientes en Latinoamérica han tomado como ejemplo luchas que se han dado en el ámbito internacional, como el *apartheid*, en Sudáfrica, o la reivindicación de lo *afro* en Estados Unidos. Sin embargo, las luchas latinoamericanas terminan por ser blanqueadas aún más, debido a que el Estado-nación se apropia del lugar, el espacio y la voz de estas luchas para mantener el *statu quo*. Esto significa que la identidad *afro* termina por ser invisibilizada bajo los intereses del Estado-nación, en este caso de México y Colombia. Al final, el Estado-nación se apropia de estas luchas, debido a que no es portador del uso de la violencia.⁵

En este artículo se utiliza de forma constante el término *raza*, toda vez que se ha universalizado como consecuencia de la colonización europea para controlar y mantener una relación de dominación entre Latinoamérica y Europa. Por ejemplo, México y Colombia aún reproducen este sistema, a partir de las decisiones políticas que se han tomado dentro de sus territorios. Estas decisiones han provocado marginación, desigualdad, jerarquización

⁴ Según lo interpreto a partir de la lectura que realizo de Césaire, el humanismo de Europa es un humanismo vacío.

⁵ Para Franz Fanon et al. (1980) la violencia del colonizado es justificada puesto que es una reivindicación de su cuerpo y lugar en la historia.

de clases y de razas, a pesar de provenir todas ellas de un imaginario occidental. Utilizar el término *raza* no es bien visto. Empero, su uso continúa en la sociedad actual. La única diferencia es que se emplea de forma distinta, es decir, se piensa que el racismo desapareció debido a que la colonización terminó, pero, en realidad, se convirtió en un racismo disfrazado, en un racismo daltónico.⁶

La idea de raza, introducida por el colonialismo europeo, se desarrolló a la par del Estado-nación y su consolidación. Sin embargo, ya era parte del sistema y se edificó de esta forma. No obstante, tanto su procedencia como su desarrollo han tratado de ocultarse bajo la negación de su propia existencia: el racismo como la cara oculta del Estado-nación.

En este orden de ideas, es fundamental definir la teoría de la descolonización y cómo esta se relaciona con América Latina con el objetivo de teorizar la cara oculta del Estado-nación. De acuerdo con Aníbal Quijano (2014), la colonialidad alude a un *patrón de poder* que opera a través de la clasificación social de la población mundial sobre la idea de raza. Es decir, se trata de una construcción mental que denota la naturalización de jerarquías raciales y sociales que posibilitan la (re)producción de relaciones de dominación territoriales y epistémicas. Estas no solo garantizan la explotación por el capital de unos seres humanos por otros a escala mundial, sino que, a su vez, inferiorizan y obliteran los conocimientos, experiencias y formas de vida de quienes son así dominados y explotados.

De esta forma, se crea la dominación colonial en el mundo. Por este motivo, puede decirse que el *patrón de poder* en la actualidad es hegemónico, dado que el elemento principal es la colonialidad europea. Con esta base, Aníbal Quijano (2014) analiza dos términos que son los pilares para que este *patrón de poder* se sostenga: el racismo y el etnicismo.

Estos elementos fueron producidos en América y África, y re-
producidos después en el resto del mundo colonizado como fun-

⁶ Podría hablarse de la *mano invisible* a la que alude Adam Smith (1999), pero aplicada en el término raza: *el daltonismo racial* es la mano invisible del racismo, que considera a la segregación como algo natural y no un problema sistemático debido a la introducción de la idea de raza.

damentos de dominio en las relaciones de poder entre Europa y el resto del mundo. Extinguido el colonialismo en estricto sentido, el poder social y psicológico sigue aún constituido sobre la base de una posición eurocentrista hegemónica. El racismo se fue edificando con la formación de América y el comercio transatlántico desde el inicio de la Conquista. Los vencedores iniciaron un discurso históricamente fundamental para las futuras relaciones humanas y, en especial, entre europeos y no europeos.

Por otro lado, el término *etnicismo* implica la idea colonial de inferioridad cultural del colonizador por su carácter de etnias. Dicho término es contradictorio y carece de lógica,⁷ ya que la idea de etnia no se basa en la biología, sino en la cultura. Sin embargo, el significado que le dio Europa a dicho término remite a una confusión entre raza⁸ y etnia, debido a que ambos términos edifican la inferioridad y la otredad. Esto quiere decir que cada término es utilizado de acuerdo con los intereses por parte de los colonos, que solo aluden a la categorización e inferiorización de un grupo de seres humanos distinto al ideal europeo.⁹

Se vive en un mundo construido por Europa, debido a que se autoproclamó como el centro del mundo al universalizar su conocimiento¹⁰ a la humanidad. Desde lo europeo se da una connotación negativa a *lo diferente* que, a su vez, impide la convivencia al enunciar que la diferencia se define bajo los parámetros de la identidad no europea.

⁷ Concepto de carácter eurocentrista y hegemónico que da cabida a una paradoja eurocéntrica.

⁸ La idea de “raza” se refiere a que esas diferencias son parte del desigual nivel de desarrollo biológico entre los humanos en una escala que va desde la bestia al europeo. Se refiere a una diferencia de naturaleza entre los miembros de una misma especie (Quijano, 2014).

⁹ Puesto que a ningún antropólogo europeo se le ocurriría llamar *etnia* a los ingleses o a los alemanes. Europa está compuesta por naciones.

¹⁰ Enrique Dussel (2017) explica que en el siglo XVIII, la Europa moderna y bárbara inventó una trayectoria histórica lineal entre la antigua Grecia, el Imperio romano y la Europa moderna que ha sido utilizada desde entonces como esquema ideológico básico del relato histórico; de esta forma, esconde su otra cara: la apropiación de conocimiento.

Este eurocentrismo del conocimiento es responsable de la construcción del concepto de Europa como continente, el cual puede destruirse bajo sus mismos parámetros.¹¹ Durante un periodo extenso, el africano tuvo un gran valor en el desarrollo de la economía capitalista y en la sociedad esclavista colonial. La existencia de un sistema de economía esclavista producido por la colonia se basó en el cautiverio del trabajo africano, como modo de producción dominante de 1580 a 1730.

Como ya se mencionó, en el contexto de la introducción de la colonialidad del poder, la invención de la raza es el origen del control del eurocentrismo sobre los países explotados. Esta jerarquía afectaría después a los más diversos ámbitos de la experiencia con organizaciones de desigualdad,¹² como el precapital-capital, no europeo-europeo, primitivo-civilizado y tradicional-moderno; de esta forma, se creó una identidad negativa, aunada a una identidad positiva. Esta última identidad es exclusiva de los colonos.

Así, el desarrollo de Europa como potencia se logró debido a la explotación, el saqueo y la esclavitud¹³ de lo diferente, lo no europeo, lo incivilizado. El colonialismo europeo necesitaba una justificación para autoproclamarse como superior y dueño del territorio en América Latina. Debido a esto, la clasificación sustentada en la idea de una raza superior les convenía. Sin embargo, si se toman en cuenta sus propias definiciones sobre ética y moral,

¹¹ De acuerdo con la Real Academia Española (RAE, 2022), se considera un continente a cada una de las grandes extensiones de tierra separadas por los océanos. Por tanto, Europa no es continente, aunque los europeos lo consideren uno debido a las grandes diferencias entre Europa y Asia. Como puede observarse, el eurocentrismo es contradictorio desde su origen, puesto que solo responde a intereses de una clase hegemónica, que domina e impone sus saberes, formas de vida, conocimiento, y se impone como conocedor y relator de la historia. Cuenta la historia de un pueblo sin conocerla, los europeos se sienten portadores de la “única” verdad.

¹² Dicha desigualdad después fue introducida como diferencias, es decir, las diferencias son vistas como desigualdades desde la perspectiva hegemónica eurocentrista.

¹³ De acuerdo con Gonzalo Aguirre Beltrán (2005), los documentos de la época colonial recogidos y recuperados le han dado bases para analizar las diversas formas de esclavitud que se produjeron durante este periodo de la historia. El análisis de los diferentes tipos de esclavitud indican el importante rol de los negros en la configuración de un sistema económico predominantemente esclavista, que dio origen al modo de producción capitalista en América.

pueden ser señalados como los verdaderos incivilizados, ya que los actos atroces que cometieron durante la colonización podrían considerarse delitos. Las consecuencias de tales actos aún se reproducen y viven, puesto que impregnaron no solo las mentes de los colonizados, sino el sistema.

Debido a esto, Europa busca ocultar su pasado y trata de borrar y negar el racismo que comenzó como una idea y terminó edificando una ideología. Más tarde, esta ideología se convirtió en un sistema hereditario que hoy dicta el orden mundial a través del Estado-nación. La idea de raza, en su sentido moderno, no tiene historia antes de la colonización de América. Esto quiere decir que fue creada por el colonialismo, con la utilización del comercio transatlántico como medio, y se perpetuó en la organización del Estado-nación.

Desde esta perspectiva, si el alma no tiene color, ¿por qué la reproducción del conocimiento eurocentrista continúa y, con ella, la elaboración teórica de la idea de raza que hace imposible la coexistencia donde reinan las contradicciones, el individualismo y las desigualdades? Dicho esto, se necesita reescribir, reconstruir y reaprender la historia de África, ya que hasta ahora ha sido frecuentemente enmascarada, camuflada y desfigurada como consecuencia del universalismo eurocentrista. En otras palabras, por la ignorancia y el interés de una minoría.

La historia de África, como la de toda la humanidad, es la de una concienciación, puesto que la historia es la memoria de los pueblos y al relegarlos e invisibilizarlos se ha estado —está y estará—¹⁴ borrando su historia. Ha implicado dar voz y espacio a las identidades que han sido marginalizadas por el eurocentrismo. Por ese motivo, es de suma relevancia conocer la historia de la afrodescendencia desde su voz, y no desde la historia que ha elaborado el Estado-nación, que relega la historia africana con la esclavitud. En otras palabras, la invisibilización de la historia de la afrodescendencia se ha podido perpetuar debido al huracán del colonialismo y la introducción de la idea de raza.

¹⁴ Se representan los tiempos pasado, presente y futuro con el fin de exponer la alienación e invisibilización de lo afrodescendiente en la construcción del Estado-nación.

Historia de los afromexicanos a través de los siglos XVII-XXI en México

Tras el proceso inicial de conquista, la Corona instauró en la Nueva España un marcado sistema de castas que situaba a los *no blancos* en un estatus legal y social inferior. A partir de ideas europeas como la pureza racial y sanguínea, la tez blanca se asociaba al honor y al valor, lo que daba acceso a cargos públicos, reconocimiento y riqueza. Dicho aparato político reguló la interacción racial y la movilidad socioeconómica.

Lo mismo sucedió con el comercio transatlántico. Europa buscó compensar la rápida disminución de la población indígena por el impacto masivo de las enfermedades traídas de Europa y el genocidio que se dio a manos de la colonización europea. Fue ahí donde los africanos¹⁵ fueron forzados a trabajar para proveer de riqueza económica a la Corona española.

Para el siglo XVIII, la Nueva España había recibido el número más grande de esclavos en América, aproximadamente 200 mil esclavos (Saldívar et al., 2018, p. 42). Durante la Colonia, las comunidades africanas excedían incluso en número a los blancos. Gonzalo Aguirre Beltrán (1989) fue el primer académico en destacar la importancia de la cantidad de la población africana y afrodescendiente en México. A partir de la revisión de cifras de documentos de la época colonial, Aguirre Beltrán demostró que durante este periodo la población africana fue el segundo grupo más importante en la Nueva España, debido a la escala del comercio de esclavos. De hecho, cincuenta años después del establecimiento de la colonia española en México, los blancos eran superados en número no solo por la población indígena, sino también por los africanos que llevaron consigo.

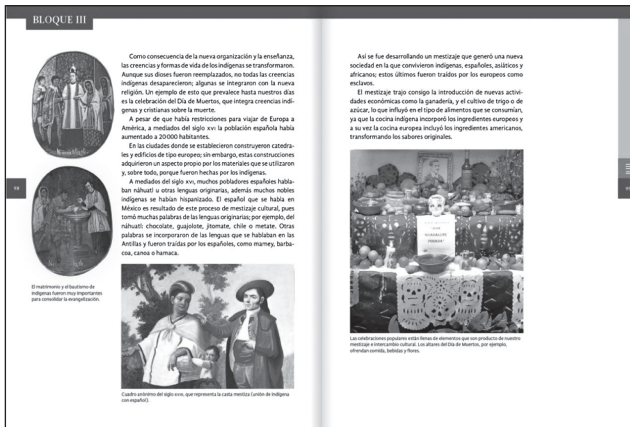
De acuerdo con los estudios realizados por Aguirre Beltrán (1989), las cifras de la población africana durante el Virreinato eran mayores si se les compara con las de la población europea.

¹⁵ Yanga es el claro ejemplo de los abusos cometidos por Europa. Estaba destinado a ocupar el trono de su tribu si no hubiera sido prisionero. Llegó como esclavo a la Nueva España por Veracruz en 1579.

En 1570, en México, la población era de 3 409 012, de los cuales 6644 habitantes eran de origen europeo; 20 569, de origen africano; 3 366 860, de origen indígena; y 14 939, mestizo. Sin embargo, durante la Independencia de México, entre 1810 y 1821, estas cifras cambiaron, ya que el total de la población era de 6 122 354, de los cuales 15 mil habitantes eran de origen europeo; 10 mil, de origen africano; 3 676 281, de origen indígena; y 2 421 073, mestizo. Hubo un descenso en la población africana debido al maltrato sufrido por la esclavitud y al racismo provocado por el sistema colonial (Velázquez e Iturralde, 2016).

A pesar de lo anterior, la construcción del Estado-nación mexicano tiene sus orígenes en el mestizaje blanco-indígena (ver Figura 1),¹⁶ mediante la glorificación de un pasado indígena, que ignora que, hasta principios de siglo XVII, México fue el mayor importador de esclavos en el mundo.

Figura 1. Libro de historia de México para cuarto grado



Fuente: Reyes et al., 2019, pp. 98-99.

¹⁶ En estas páginas se demuestra una historia incompleta que sirve solo a intereses nacionales. La narrativa utilizada por el Estado mexicano es sesgada, ya que se relega a los africanos a la esclavitud; con ello se destruyen su historia, su cultura, su conocimiento y sus aportaciones. Europa no trajo esclavos de África, sino que tomó padres de familia, niños, doctores, herederos al trono y los convirtió en esclavos. Además, puede notarse que el Estado mexicano estereotipa al afrodescendiente en los libros de texto publicados por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

La invisibilización de los pueblos afrodescendientes por parte del Estado-nación mexicano ha provocado que personajes como Vicente Guerrero,¹⁷ —primer presidente de México de ascendencia africana— hayan sido blanqueados para responder a los intereses del Estado-nación mexicano. Este se creó a partir de preceptos racistas y configuró así una identidad errónea de lo que era ser mexicano, como puede observarse en imágenes que representan a un Vicente Guerrero blanqueado a partir del proyecto de una homogeneización falsa hecha por el Estado. Esto se lleva a cabo mediante el uso de la identidad mestiza, que intentó borrar e invisibilizar las raíces africanas.

La segunda mitad del siglo XIX mexicano se caracterizó por un proyecto de construcción nacional bajo el gobierno de Porfirio Díaz. Entre las características de este proyecto destaca el *blanqueamiento* progresivo de la población, según el cual se colocaba a los blancos como los privilegiados política, económica y socialmente (Lugardo, 2019). De acuerdo con Aníbal Quijano (2014), la clasificación social de la población mundial sobre la idea de raza es un eje fundamental y de carácter.

El proceso de mestizaje tenía como esencia la exclusión, tanto política como social y económica de los grupos afrodescendientes.¹⁸ Por otro lado, el mestizaje también fue concebido como un proyecto de desarrollo que llevaría a un futuro de progreso y modernidad.¹⁹ Sin embargo, ese futuro siguió asociado a lo blanco y al desarrollo europeo; de este modo, se relegó el componente indígena y afrodescendiente al pasado, al atraso, y se promovió una ceguera estadística bajo la visión idealizada colonial del Porfiriato.

¹⁷ El origen africano de Guerrero es empleado como un insulto; sus elementos físicos deben ser *blanqueados* para permitir la plena inclusión de Guerrero a la élite política. Estas representaciones nos hablan de una sociedad que quería ignorar la variedad racial del México independiente para presentar una falsa homogeneidad (Ballesteros, 2011).

¹⁸ Es así, puesto que la historia africana es contada por Europa y dicha historia es contada a partir de la esclavitud, cuando África ya contaba con historia antes de que Europa llegara a apropiarse de su voz e identidad.

¹⁹ El mestizaje se entiende como herramienta esencial para el trinomio conceptual occidental: desarrollo, modernidad y progreso.

to. No obstante, dicha historia no cambió, puesto que durante la Revolución mexicana el fortalecimiento de la ideología del mestizaje se hizo aún más evidente.

En 1925, en México, comenzó a surgir un pensamiento distinto con respecto al mestizaje y al concepto de raza. José Vasconcelos (2017) expresó la idea de una *raza cósmica*, que sugiere que los latinoamericanos tienen sangre de las cuatro razas primigenias del mundo: blanca, amarilla, negra y roja. Es decir, para Vasconcelos, el mestizaje salvaría a Latinoamérica, a pesar de que este provocó la marginalización, la desigualdad y el empobrecimiento de lo no europeo. Así surgió la *raza cósmica*. Así, Vasconcelos abogaba por esta raza, pero, a su vez, no abogaba por un cambio real, tanto en la historia mexicana como en la latinoamericana. Lo hacía por lo que puede considerarse como una reproducción de las epistemologías del sur trabajando para las epistemologías del norte.

La afrodescendencia se eliminó de la imagen nacional mexicana como una categoría racial específica y un componente de la población mestiza. Estas nociones erróneas persistieron a lo largo del siglo XX. Los reportes presentados en nombre del Estado-nación mexicano a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) afirmaban que no existía racismo en el país, puesto que la mayoría de la población mexicana era mestiza. Esto provocó que algunos grupos de afrodescendientes, aunque reconocieran su cultura africana, evitaran relacionarse directamente con África, puesto que lo afrodescendiente está asociado con la extranjerización, lo cual limita la posibilidad de una integración.

Dado que la afrodescendencia y la identidad mexicana han tenido una relación antagónica, algunos pueblos afrodescendientes temen correr el riesgo de perder su identidad nacional. A finales del siglo XX, uno de los más importantes hallazgos de los movimientos fromexicanos fue contar con estadísticas confiables que revelaron la cantidad real de personas con ascendencia africana. Un programa piloto del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) agregó una pregunta que permitió saber cuántas personas se asumen como afrodescendientes y, a su vez, conocer las condiciones económicas y sociales en las cuales se encontraban.

De acuerdo con la experiencia de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015), es importante involucrar a las comunidades y a las organizaciones afromexicanas en dicha discusión, ya que sus perspectivas y experiencias, aunadas al uso de criterios técnicos apropiados por parte de los especialistas, constituyen la vía más promisoría para dar visibilidad estadística a este grupo poblacional en el Censo 2020. Sin embargo, es importante mencionar que el gobierno mexicano hizo caso omiso a dichas recomendaciones, y promovió así su invisibilización dentro del sistema de conteo del INEGI. Por consiguiente, la inclusión de los afromexicanos en el marco legal está teniendo un carácter colonialista, capitalista y patriarcal, en alusión al trinomio opresor propuesto por el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos (2019).

El 28 de junio de 2019, en México, la Cámara de Diputados aprobó una reforma al artículo 2º constitucional, apartado C, para reconocer a los pueblos afrodescendientes de México. Esto se dio después de casi 30 años de lucha de los afromexicanos, y después de casi 500 años de ser parte de México, para ser visibilizados por parte del Estado y por los mismos mexicanos. Sin duda, esto constituye un avance en el reconocimiento de estos pueblos. No obstante, dicho reconocimiento se dio, como ya se mencionó, desde un sistema trinomial opresor. Tampoco ocurrió como los pueblos afrodescendientes esperaban, ya que dicho reconocimiento se limitó a una adición final y no alcanzó el mismo reconocimiento de los pueblos indígenas. De cualquier manera, falta todavía un largo camino por recorrer en la lucha de los afromexicanos; hace falta que se dicten políticas públicas, leyes no blanqueadas y, sobre todo, que se reconozca sus diferencias, no como desigualdades o atrasos, sino en sus aportes a la cultura y el conocimiento; es necesario que se difunda su historia desde su voz y espacio.

Aun así, la noción de la afrodescendencia está asociada, en cierta medida, a lo extranjero. Esto continúa afectando a los afromexicanos en su vida cotidiana, donde ser una mujer negra mexicana puede significar ser tratada como extranjera en su propio país. Fue hasta 2020 cuando las poblaciones afromexi-

canas fueron contadas oficialmente por primera vez en México. Sin embargo, sucedió debido a la presión que el Estado mexicano recibió por parte de la ONU, y no por la presión de las luchas de los pueblos afroamericanos. Es decir, el cambio se dio por presión internacional y no por la presión de los movimientos afroamericanos.

Las personas con identidad afrodescendiente tienden a sentirse ofendidas cuando se les pregunta en el censo si se relacionan con la afrodescendencia, dado que, en la construcción del Estado-nación, a la identidad *afro* se le dio una connotación y relación negativa con la identidad mexicana. Por esto es indispensable incluir en la toma de decisiones a las sociedades civiles afrodescendientes. No obstante, el Estado mexicano termina blanqueando sus luchas mediante políticas públicas que, por lo general, sirven a los intereses de su agenda política colonial que invisibilizan a la identidad *afro* para perpetuar el *statu quo*.

Historia de los afrocolombianos a través de los siglos XVII-XXI en Colombia

En el caso colombiano, la historia inicia con el comercio transatlántico llevado a cabo por Europa para suplir la mano de obra indígena, debido a que la población nativa disminuía de manera continua. Es evidente que, para entender la marginalización y la desigualdad de los pueblos afrodescendientes en Colombia, igual que en México, tiene que tomarse como punto de partida el colonialismo europeo.

Después de la independencia colombiana, varios grupos de afrodescendientes se proclamaron libres. Tal fue el caso de los cimarrones, que se sumaron a la lucha de los comuneros. Se les llamaba *cimarrones* a los miembros de un grupo de negros esclavos que abogaban por su libertad. Este deseo de autonomía se materializó en la construcción de los palenques,²⁰ áreas específicas de

²⁰ La esclavitud no fue asumida pasivamente. Los negros esclavos tuvieron una actitud combativa, que se manifestaba a través del cimarronaje. Cuando las rebeliones lograban un mayor alcance y organización, culminaban con el establecimiento de palenques.

Colombia como medida de resistencia al poder colonial hegemónico europeo.

Una vez firmadas las capitulaciones de Zipaquirá,²¹ que desmovilizaron el levantamiento, José Antonio Galán inició su campaña mediante la ocupación de haciendas con el fin de liberar esclavos. Por otra parte, el libertador Simón Bolívar firmó en Trujillo, Venezuela, el Decreto de Guerra a Muerte entre la Corona española y los americanos, que declaraba la muerte a todo aquel que no cooperara en favor de la independencia. Sin embargo, como carecía de ejército, comenzó a atraer esclavos y libertos ofreciéndoles su libertad absoluta si se sumaban al ejército patriota. De esta manera, hubo un reconocimiento mínimo de las poblaciones afrodescendientes en Colombia. No obstante, al afrodescendiente se le castigaba por su existencia y su cuerpo era tomado como instrumento para pagar, de alguna forma, por su libertad. Así, puede decirse que el liderazgo de Bolívar es cuestionable en temas raciales.

Como lo enfatiza Leonardo Reales²² (2015), es importante recordar que Bolívar y sus partidarios, ante el temor del triunfo de la pardocracia o gobierno afromestizo, ordenaron la ejecución de los dos militares afromestizos más famosos, poderosos e influyentes —el general Manuel Piar y el almirante José Prudencio Padilla—, puesto que las élites querían mantener la jerarquización racial heredada por el colonialismo europeo. Debido a esto, el racismo estuvo presente durante la independencia y la revolución colombianas, ya que la construcción del Estado-nación se concibe mediante la identidad mestiza. Esta identidad, como advierte Rita Segato (2016):

Es utilizada para suprimir memorias y cancelar genealogías originarias, cuyo valor estratégico para las élites se ve progresivamente invertido para hallar en el rostro mestizo, no blanco,

²¹ Estas capitulaciones pusieron fin a la primera y más gloriosa etapa del movimiento insurreccional. Representan la iniciación de la legislación fiscal y del derecho constitucional de Colombia.

²² El coordinador del Movimiento Afrocolombiano Cimarrón.

indicios de la persistencia y de la posibilidad de una reatadura con un pasado latente y pulsante, que se intentó cancelar (p. 20).

Influidos por ideologías liberales, intelectuales y por líderes políticos, Colombia comenzó a consolidar su identidad bajo la enfatización de la mezcla racial y la homogeneidad cultural de la nación. Las referencias a la “raza” negra comenzaron a hacerse evidentes durante la primera mitad del siglo XX; la negritud comenzó a adquirir una connotación negativa asociada a la pobreza, el atraso y la esclavitud. De esta manera, las categorías raciales estuvieron ausentes de los censos colombianos durante este periodo y fueron tomados en cuenta hasta 1993. Sin embargo, la constitución de 1991 introdujo un conjunto de reformas multiculturales. La Asamblea Constitucional aprobó el artículo transitorio 55°, que después produjo la Ley 70 de 1993 y que reconoce los derechos de las comunidades negras rurales de la costa del Pacífico.

La Ley 70 otorgó a las comunidades negras el derecho a la propiedad de su territorio colectivo, a mantener sus economías tradicionales rurales y a desarrollarse de formas adecuadas para su identidad cultural y sus prácticas sociales (Saldívar et al., 2018). También ordenó la inclusión de la historia y la cultura afrocolombianas en los planes de estudios de las escuelas públicas y, a su vez, les permitió la participación en el Congreso Nacional. Dichos logros solo fueron posibles gracias a la movilización de los grupos afrodescendientes.

Aunque la constitución colombiana fue innovadora, era evidente que los derechos de los afrodescendientes habían sido encasillados junto con los derechos de los pueblos indígenas, *incluyéndolos*. De este modo, se ignoraban sus intereses al homogeneizarlos. Asimismo, la afrodescendencia se creó con base en las comunidades rurales que eran culturalmente distintas, y cuyos intereses principales giraban en torno de la tierra y la cultura. Se excluía así a los grupos afrodescendientes urbanos que vivían fuera de la costa del Pacífico, debido a que dichos grupos no se sentían identificados con la definición de las comunidades negras que presenta la Ley 70.

En los siguientes años a la Ley 70, las comunidades negras fuera de la costa del Pacífico disputaron dichas ideas de afrodescendencia. Para mediados de 1990, instituciones de carácter internacional, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Fundación Interamericana y la ONU, comenzaron a apoyar la investigación sobre afrodescendientes en la región. A principios de la década del 2000, otras organizaciones multilaterales comenzaron a trabajar con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en busca de estrategias para promover una mayor participación de los afrodescendientes con el fin de incluir y expandir la definición de lo que es ser un afrocolombiano. Fue así como la organización cimarrón se dio a la tarea de que dicha definición estuviera basada en “una historia compartida de esclavitud y experiencias continuas de discriminación racial, en lugar de la afrodescendencia específicamente vinculada a la geografía o a prácticas culturales específicas” (Freire et al., 2018, p. 42).

La nueva categoría de “afrocolombiano” fue el resultado de sus propias movilizaciones. El censo de 2005 cambió de esta forma la manera en la que la población se identificaba con sus raíces afrodescendientes, ya que el 10 por ciento de la población se identificó de este modo. Tal número fue significativamente mayor al del censo de 1993, en el que solo 1.5 por ciento de la población se identificó como afrodescendiente (Saldívar et al., 2018).

Sin embargo, cabe señalar que en la actualidad se está formando un nuevo racismo sutil, oculto e institucionalizado por los Estados y organismos internacionales. Se trata de un racismo en apariencia no racial, es decir, un daltonismo racial. De acuerdo con Doanne y Bonilla Silva (2003), el daltonismo racial es una postura, extendida sobre todo en países con mayoría de población blanca, que se basa en la negación de la visión de la raza y la etnia.

Sin embargo, como se ha mencionado ya, en un mundo regido por tres sistemas opresores, olvidarse de la idea de raza es una utopía, particularmente para la imaginación del ser humano occidental. El reconocimiento de los pueblos afrocolombianos no cambia en ninguna forma las estructuras de los tres sistemas opresores, ya que, para que exista un cambio real, tiene que asumirse

el racismo como un problema y, a su vez, afrontarse mediante las luchas de los pueblos afrocolombianos, en su forma, tiempo y manera, sin ninguna forma imposición implícita. El carácter colonial del Estado-nación termina siendo aceptado como parte del pasado y de la historia. No se cuestiona que fue un proceso violento e impositivo, que jerarquizó a la población mediante la idea de una raza superior. Al no ser cuestionado, termina siendo reproducido por la sociedad. Por ello, es indispensable cuestionar y desaprender lo aprendido.

Reconocimiento de lo afrodescendiente en el uso de políticas públicas blanqueadas

El problema que enfrentan México y Colombia es la forma en la que se reconoce a los pueblos afrodescendientes en el Estado-nación, ya que dicho reconocimiento se da a partir de discursos y narrativas blanqueadas, es decir, de carácter racial y colonial, que, a su vez, plantean como ausente el racismo y, por ende, engañan sobre su existencia. Al no considerarse el racismo como problema, las discusiones terminan por ser blanqueadas por el Estado-nación y no cuestionadas por la sociedad.

La política latinoamericana se abrió mediante el *multiculturalismo neoliberal*. Esto, a su vez, dio origen a la financiación del *mundo afro* e indígena por medio de instituciones de capital transnacional, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, que dieron pie a la proliferación de organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales de apoyo a los movimientos afrodescendientes. A tales movimientos se les convirtió en agentes clientelares y se perdió así la razón por la cual se habían formado; quedaron vacíos y esclavos del sistema capitalista neoliberal.

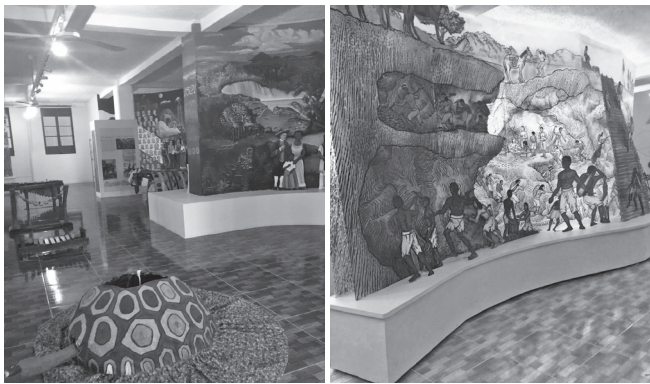
Como bien afirma Agustín Laó Montes (citado en Campoalegre, 2017), las ONG internacionales hicieron de lo afrodescendiente y de lo indígena clientelas para sus proyectos de desarrollo, participación ciudadana y empoderamiento comunitario. El *establishment* transnacional de instituciones supranacionales y gubernamentales —el engranaje institucional de la globalización neoliberal— se apropió del lenguaje de cambio y justicia social junto con algunas

demandas democráticas de los movimientos, incluido parte del léxico y de los reclamos de la agenda de Durban.

En el caso de México, pueden observarse políticas públicas blanqueadas en el reconocimiento de los pueblos afrodescendientes en el artículo 2º, apartado C, de la Constitución mexicana. Ahí, a lo afrodescendiente, solo se le da un espacio con el objetivo de cumplir una agenda política y mantener una buena imagen en el ámbito global, pues dicho reconocimiento no toma en cuenta lo que en realidad quieren los pueblos afrodescendientes, debido a que no se les involucra en la discusión. El gobierno toma decisiones que pueden ser de carácter racista, debido a la colonización y a la construcción del Estado-nación. En otras palabras, el gobierno mexicano lleva a cabo políticas públicas que satisfacen solo sus intereses, sin llegar a reconocer al racismo como problema actual.

Un ejemplo de resistencia de los afromexicanos ante la falta de reconocimiento está en el municipio Cuajinicuilapa, localizado en la Costa Chica del estado de Guerrero y en el límite con Oaxaca, donde habita la población más grande de afromexicanos del país. Este sitio cuenta con un museo y una bandera para evidenciar las secuelas que creó y dejó el colonialismo (Figura 2).²³

Figura 2. Museo de las Culturas Afromestizas Vicente Guerrero Saldaña, Cuajinicuilapa, Guerrero, México.



Fuente: fotografía de autoría propia.

²³ Recinto especializado en las culturas afromestizas de la región de la Costa Chica de Guerrero, que forma parte del Programa Nacional de la Tercera Raíz.

En el caso de Colombia, persiste el mismo problema, aunque se vive de forma distinta, ya que no pueden compararse las políticas públicas de los dos países, toda vez que cada uno tiene su historia y cifras distintas de población afrodescendiente. Si solo se toma en cuenta el problema a gran escala, es posible dicha comparación. Sin embargo, no debe de caerse en el mismo error eurocentrista que perpetúa la imagen de una homogeneización con el fin de controlar, de forma más fácil, a una población. Comparar no dará ninguna solución al problema: el reconocimiento de este es el que genera una discusión, una movilización y una lucha para que exista un cambio que lleve a una resolución.

La Ley 70 en Colombia otorgó el reconocimiento de las comunidades negras, pero homogeneizó a los distintos grupos de afrocolombianos, por lo que su reconocimiento quedó en papel. A pesar del tiempo que ha pasado desde la publicación de la Ley 70, las comunidades afrocolombianas continúan en lucha por su vida, dignidad y territorio. Las decisiones tomadas por el gobierno colombiano solo confirman que en Latinoamérica se sufre de un *complejo colonial* debido a la universalización y la glorificación de un solo *modus vivendi* de acuerdo con el ideal europeo.

El eurocentrismo se rige por los intereses de una clase dominante. Por esa razón, debe acudir a un pensamiento crítico cuando el Estado trata de integrar legalmente a los pueblos indígenas o afrodescendientes. Dicha integración es contradictoria, pues al integrarlos se les excluye en automático, debido a que la sociedad los obliga a salir de sus territorios, con lo que desaparecen su historia, su conocimiento y su cultura; no se les adhiere libremente. Ante estas circunstancias, se genera un malentendido en los proyectos propios de dichos pueblos. Es imposible ofrecerles igualdad jurídica, ya que solo se favorece la homogeneización y se viola el derecho de la autodeterminación.

En consecuencia, en México y en Colombia no se reconoce la existencia de un problema de racismo. De ser así, no se llegará a ninguna solución viable para los pueblos afrodescendientes. Es indispensable reconocer primero que el racismo es un problema. Sin

embargo, el Estado-nación no es el que falla a los pueblos afrodescendientes al reconocerlos mediante el diseño de políticas públicas blanqueadas, puesto que el sistema nunca fue diseñado para eso, sino para invisibilizar lo diferente, lo no europeo o lo que no coincide con los intereses de su agenda. Al final, el Estado-nación no puede brindar una solución directa, ya que el racismo trabaja a su favor. Pero la sociedad civil sí puede redireccionar la historia al tomar los espacios para reivindicarse como autora de su propia historia, reconstruir su memoria y el sentido de sus luchas. No hace falta involucrar al Estado como una totalidad, sino como parte de la comunidad política, que dependerá de los movimientos sociales y de la propia sociedad civil afrodescendiente. Su reconocimiento debe ser meramente bajo su voz y su espacio.

Decolonialidad y epistemologías del sur

Para llegar a romper con el *patrón del poder*, al cual alude Aníbal Quijano (2014), debe comenzarse a desaprender y aprender, con el objetivo de crear una forma distinta de pensar, que acepte y respete la diversidad, es decir, debe decolonizarse el pensamiento latinoamericano.

De acuerdo con Walter Dignolo (2010), el pensamiento decolonial propone un cambio en la geografía de la razón, un proceso de resignificación tanto en la elaboración de una comprensión crítica de la diferencia epistémica colonial como en la formación y la transformación del sistema-mundo²⁴ moderno colonial en zonas periféricas, como América Latina. La colonialidad del conocimiento gira en torno al conocimiento científico europeo que, a partir del siglo XVIII, se convirtió en la única lógica válida del creador del conocimiento, en menosprecio de otros tipos de conocimiento:

América Latina es el resultado de una lucha contra la diversidad epistémica y el resultado fue la imposición de un criterio científico de conocimiento y aquellos conocimientos que no se

²⁴ Estos términos acuñados por Immanuel Wallerstein (2002).

ajustan a los criterios impuestos no se clasifican como válidos (Quijano, 2014, p. 286).

Dicho esto, con la racionalidad, objetividad y el método científico, el conocimiento europeo fue construido como el único válido. Científicamente justificó el epistemicidio de la medicina tradicional, el conocimiento de lo no europeo, el arte, la cosmovisión, la cultura y las prácticas indígenas y africanas. Por tanto, la forma de construir conocimiento no solo en Colombia y México, sino en toda América Latina, sigue siendo de carácter colonial. Por ello, la identidad latinoamericana es una identidad fracturada. En palabras de Gomes-Quintero (2010), es un tipo de esquizofrenia ontológica que anhela ser lo que no es y reniega del pasado, de la mezcla y del origen que sí es. Es en esta vertiente donde la propuesta decolonial surge como un llamado al empoderamiento de las otras epistemologías, es decir, los otros saberes que han sido silenciados por las diferentes manifestaciones de la colonialidad o, en tal caso, han sido robados y tomados como propios: las *epistemologías del sur*, como Boaventura de Sousa Santos (2019) las ha llamado.

Rita Segato (2016) retoma el concepto de Boaventura y llama a la visibilización de las epistemologías del sur, debido a que hemos sido colonizados por la epistemología del norte.²⁵ Asimismo, Segato (2016), igual que Mignolo (2010), recurre a la geografía con el fin de resaltar que grupos invisibles²⁶ pueblan la geografía de lo visible. Para ella, hablar de justicia y legitimidad para con el sur es incluir las demandas, perspectivas, conocimiento y espacios de las culturas que, de manera normativa, han quedado fuera de la mirada científica y, en consecuencia, de la importancia tanto académica como política. Sin embargo, al final las reivindicaciones sociales van adquiriendo un poder político, al tomar los espacios y ser ellos los portadores de soluciones que conciernen a su comunidad. Esto es, la

²⁵ De origen hegemónica, ya que se impone y se autouniversaliza.

²⁶ Invisibles para el Estado y reproducidos por la sociedad, ya que el Estado es el que educa y provee. Es un tipo de padre; somos hijos del Estado.

comunidad toma un poder político que se va edificando hacia una sociedad civil.

Los estragos del colonialismo europeo, situado estrictamente en Colombia y México, han creado innumerables problemas debido al genocidio de la población nativa, la clasificación y la jerarquización bajo el concepto e idea de raza y el comercio trasatlántico, lo cual contribuyó a producir el Estado-nación en Colombia y México.

Como ya se ha presentado a lo largo del artículo, el nacimiento del Estado-nación es meramente racista, lo cual se ha tratado de ocultar en la actualidad. Por tanto, no solo es deseable, sino indispensable, cambiar el patrón de poder para así colocar a los afrodescendientes en el mismo nivel que un mexicano y un colombiano; que no solo se busque una emancipación de la dominación extranjera, sino también una descolonización interna, un reconocimiento del racismo como problema. Asimismo, esto habrá de significar la creación de una identidad propia latinoamericana fundamentada en la aceptación y el reconocimiento de diversas culturas, que coexisten en un mismo territorio. Tendrá que motivar una comunicación intersistémica y no la reproducción de un modelo eurocéntrico que no responde a las necesidades del continente.

El choque de legitimidades por parte de las epistemologías del sur y del norte sobre cómo actuar con respecto a los pueblos afrodescendientes conlleva a la homogeneización de la legislación estatal derivada del paradigma colonial, patriarcal, capitalista. Por esta razón se cae cada vez más en lo que Michel Foucault (1987) denominó como *biopolítica* y *biopoder*.

El Estado-nación debería abogar principalmente por dos cuestiones. Primero, por la descolonización del pensamiento, aunado al reconocimiento de las epistemologías del sur; y, segundo, por el reconocimiento de los afrodescendientes mediante foros de discusión, donde dichos pueblos sean incluidos, sean tomadas en cuenta sus decisiones de forma conjunta y no solo por la minoría burocrática mexicana y colombiana. Como señala Enrique Dussel (2017), la lucha de los movimientos sociales debe ser toma-

da en cuenta como parte del campo político, con el fin de que los movimientos puedan llegar a institucionalizar políticamente sus reivindicaciones mediante la formación de una sociedad civil.

No se trata solo de cuestionar la primacía epistémica eurocéntrica, sino también las categorías, conceptos, narrativas, significados, estándares y nombres con los que se ha taxonomizado al *otro*, y de construir junto con este, dentro del diálogo intercultural, otras formas de saber, pensar y vivir.

El pensamiento decolonial sostiene que debe repensarse la acción política para crear un diálogo horizontal que contraste con el discurso eurocéntrico hegemónico, es decir, otorgar reconocimiento para así respetar y entender otras cosmovisiones y no caer en la universalización eurocentrista, que toma crédito del conocimiento africano sin reconocerlo como propio de África. En otras palabras, es reconocer las aportaciones epistemológicas de África y no contar su historia a partir de la esclavitud. Al final, África produce, pero el europeo es el que se lleva el crédito, debido a que se proclama como el centro de la humanidad. Sin embargo, ¿por qué y desde qué parámetros se indica que un conocimiento es superior a otro? ¿Por qué se señala a los pueblos afrodescendientes como solo aportadores de cultura y no de conocimiento? De esta forma, el eurocentrismo cae en contradicciones de todo tipo. Por eso, este artículo aboga por la enunciación y el reconocimiento, por la lucha de lo “diferente”, de lo no europeo.

Reflexiones finales

Finalmente, tal como plantea Marco Antonio Lugardo (2019), las integraciones o reconocimientos de los afrodescendientes en los textos constitucionales son de carácter racial y colonial, debido a que el Estado-nación blanquea y burocratiza las luchas de los movimientos afrodescendientes. Se apropia de sus discursos con el fin de adaptarlos a sus intereses para poder ejecutar su agenda mientras enmascara su propia esencia racista.

En esta coyuntura, es preciso reconocer que existe un problema de racismo, tanto en México como en Colombia, debido a que

se sigue reproduciendo el mismo sistema heredado por el colonialismo europeo. Este sistema no propicia un cambio en la estructura de la sociedad, sino que exacerba el problema. De esta manera, el racismo muta y se impregna aún más en la sociedad.

Debido a esto, es indispensable abogar por una sociedad civil que marque una pauta de enunciación al Estado-nación mediante la lucha por los espacios, el tiempo y la historia, ya que no se busca ser noticia, sino hacer historia; se busca aprender a reaprender, a sentipensar, a crear una línea horizontal con nuevos horizontes que reconozcan las aportaciones de las epistemologías del sur; celebrar lo diferente no como obstáculo, sino como una ventaja enriquecedora; cambiar los significados con el propósito de descolonizar lo aprendido, es decir, acabar con el mito del mestizaje como única identidad del Estado-nación.

No se trata de olvidar o tratar de ocultar el problema de racismo existente, sino de reconocerlo, ser conscientes de su existencia, para así abogar por una decolonización de lo aprendido. Se trata de no asumir las estructuras y sistemas impuestos por el colonialismo y, en su lugar, cuestionar las definiciones y estructuras con la finalidad de favorecer un mundo donde puedan coexistir diferentes identidades en un mismo espacio. Ha de ser así, pues las identidades que no son afines a la identidad europea sobreviven, no existen o, en su caso, se extinguen.

Referencias

- Aguirre Beltrán, G. (1989). *La población negra de México: estudio etnohistórico*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre Beltrán, G. (2005). La presencia del negro en México. *Revista del CESLA*, 7, 351-367. <https://www.redalyc.org/pdf/2433/243320976020.pdf>
- Ballesteros Páez, M. D. (2011). Vicente Guerrero: insurgente, militar y presidente afromexicano. *Cuicuilco*, 18(51), 23-41. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592011000200003&lng=es&ctlng=es.

- Campoalegre, S. R. (2017). Más allá del Decenio Internacional de los Pueblos Afrodescendientes. En K. Bidaseca y R. Campoalegre Septién (Coords.), *Más allá del decenio de los pueblos afrodescendientes* (pp. 27-42). Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas / Clacso. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171006013311/Mas_alla_del_decenio.pdf
- Césaire, A. (1979). *Discurso sobre el colonialismo: Fragmento*. UNAM, Coordinación de Humanidades; Centro de Estudios Latinoamericanos; Facultad de Filosofía y Letras, Unión de Universidades de América Latina.
- Doanne, A. W. y Bonilla Silva, E. (2003). *White out: the continuing significance of racism*. Routledge.
- Dussel, E. (2017). *Filosofías del sur: descolonización y transmodernidad*. Akal.
- Fannon, F., Sartre, J. P. y Campos, J. (1980). *Los condenados de la tierra*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (1987). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.
- Freire, G., Díaz, C., Orellana, S. y Carbonari, F. (2018). *Afrodescendientes en Latinoamérica: hacia un marco de inclusión*. Banco Mundial. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/316161533724728187/pdf/129298-7-8-2018-17-30-51-AfrodescendientesenLatinoamerica.pdf>
- Gómez-Quintero, J. D. (2010). La colonialidad del ser y del saber: la mitologización del desarrollo en América Latina. *El Ágora USB*, 10(1), 87-105.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- Lugardo, M. (2019). Historia de los afrodescendientes en México: buscando otros horizontes emancipatorios. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 116 (2). <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n116/reyeslrmpel116.pdf>
- Mignolo, W. (2010). Desobediencia epistémica. Pensamiento independiente y libertad decolonial. *Otros Logos Revista de Estudios Críticos*, 1(1), 8-42.

- Quijano, A. (2014). *Colonialidad del poder y clasificación social*. Clacso. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506032333/eje1-7.pdf>
- Real Academia Española (RAE). (2022). *Continente*. En Real Academia Española (23.a ed.). <https://dle.rae.es/continente>
- Reales L. (2015). Slavery, racism and manumission in Colombia (1821-1851). *Revista Análisis Internacional*, 6(1), 73-93. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/1024>
- Reyes, C., Pérez, A., Manzano, L., Reyes, D. y Arenas, L. (2019). *Historia cuarto grado*. Secretaría de Educación Pública.
- Saldívar, E., Solís, P. y Arenas, E. (2018). *Consideraciones metodológicas para el conteo de la población afromexicana en el censo 2020*. <https://www.broomcenter.ucsb.edu/node/2546>
- Segato, R. (2016). *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos: y una antropología por demanda*. Prometeo libros.
- Smith, A. (1999). *La riqueza de las naciones*. Herder.
- Sousa Santos, B. de (2019). *El fin del imperio cognitivo*. Trotta.
- Vasconcelos, J. (2017). *La raza cósmica*. Porrúa.
- Velázquez, G. e Iturralde, G. (2016). *Afrodescendientes en México: una historia de silencio y discriminación*. Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación; Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Wallerstein, I. (2002). *Sistema mundo y mundo sistémico*. Instituto de Estudios Nacionales; Universidad de Panamá.

Ordenamientos legales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley 70 (Colombia).

Acerca de *Muuch' xiimbal* *Caminemos juntos*

Políticas

Enfoque y alcance

Muuch' xiimbal Caminemos juntos es una revista académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle Ciudad de México que se edita en formatos impreso y electrónico. En ella, se publican artículos, reseñas y ponencias con el objetivo de difundir la investigación y fomentar la reflexión histórica y contemporánea de temas jurídicos, políticos, económicos y sociales de los ámbitos nacional e internacional. Se publica semestralmente desde mayo de 2015 y está dirigida a docentes, investigadores y estudiantes de licenciatura y posgrado con interés en las áreas temáticas señaladas.

La revista recibe materiales inéditos y originales, y asienta que la responsabilidad conceptual es exclusivamente de los autores. Las colaboraciones serán sometidas a dictamen de pares académicos, regulado por los integrantes de los comités científicos interno y externo de *Muuch' xiimbal Caminemos juntos*.

Secciones

Estudios internacionales

Da cabida a artículos de fondo y de investigación sobre política exterior, derecho internacional, economía, sociología, teorías de las relaciones internacionales, historia política y organismos internacionales. La extensión de las colaboraciones es de entre 20 y 40 cuartillas.

Estudios jurídicos

Es un espacio para la difusión de artículos de fondo y de investigación sobre filosofía del derecho, derecho internacional público y privado, derecho constitucional, derecho penal, derechos humanos, derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). La extensión de las colaboraciones es de entre 20 y 40 cuartillas.

Caminemos juntos

Sección abierta a las contribuciones de los recién egresados de pregrado. Los artículos de fondo abordan temas de política exterior, derecho internacional, economía, sociología, teorías de las relaciones internacionales, historia política, organismos internacionales, derechos humanos, derechos sociales, económicos y culturales en una extensión de entre 15 y 20 cuartillas.

Ponencias

Acepta contribuciones de ponencias efectivamente presentadas en congresos y coloquios sobre temas vinculados con ciencias jurídicas y estudios internacionales, con una extensión máxima de 13 cuartillas.

Reseñas

Contiene reseñas de libros en materia de ciencias jurídicas y estudios internacionales publicados hace tres años como máximo. Los textos tienen una extensión de entre 6 y 8 cuartillas.

Periodicidad

1. *Muuch' xiimbal Caminemos juntos* tiene una periodicidad semestral y recibirá trabajos según el siguiente esquema:

Convocatoria	Recepción de trabajos	Publicación
junio	agosto	marzo
diciembre	febrero	septiembre

Dictamen

1. Las colaboraciones deben enviarse a los siguientes correos electrónicos:
 - muuchxiimbal.caminemosjuntos@lasalle.mx
 - jorge.valtierra@lasalle.mx, oscar.apaez@lasalle.mx
o mauricioestevez@lasalle.mx
2. Asimismo, para agilizar el proceso de dictamen doble ciego, las colaboraciones deberán enviarse a través del portal <http://revistasinvestigacion.lasalle.mx/index.php/muxi/index>, en el apartado “Enviar un artículo”.
3. Se dará acuse de recibido de los originales. Su aceptación para dictamen dependerá de la pertinencia temática y de su ajuste a las directrices autorales.
4. Las colaboraciones serán dictaminadas con alguno de los siguientes resultados: aceptado, publicable con modificaciones y no aceptado.
5. El editor responsable o el editor asociado informará el resultado del dictamen al autor de la colaboración mediante correo electrónico.
6. En el supuesto de ser dictaminado como publicable con modificaciones, el autor podrá revisar las observaciones en la plataforma Open Journal System (OJS), y en un plazo de máximo 30 días naturales deberá enviar la versión corregida, que será sometida a un doble arbitraje (doble ciego), con excepción de las reseñas y ponencias.

Política de acceso abierto

Muuch xiimbal Caminemos juntos se rige por la política de acceso abierto y no considera cargos por procesamiento de artículos (APC, por sus siglas en inglés) ni cuotas de suscripción para lectores. Los autores de los trabajos publicados deberán autorizar que su colaboración sea de libre acceso, siempre y cuando se mencione el crédito correspondiente. Para ello, se requiere el envío de un documento con dicha declaración con firma escaneada, dirigida al editor responsable.

Envío de colaboraciones

Directrices autorales

Se aceptarán para el dictamen y publicación los documentos con las siguientes características.

1. Las colaboraciones deberán enviarse en Word en tipografía Times New Roman de 12 puntos, con interlineado de 1.5 y alineación justificada. Se considerará una cuartilla como 1800 caracteres con espacios o 220 palabras.
2. Las páginas iniciales deberán contener los siguientes elementos:
 - a) Título de la colaboración en castellano e inglés.
 - b) Resumen en castellano y *abstract* inglés de máximo 150 palabras, en el que se explique el objetivo o planteamiento por desarrollar.
 - c) Cinco palabras clave, tanto en castellano como en inglés.
 - d) Nombre completo del autor, institución de adscripción, ciudad y país, correo electrónico institucional y clave Orcid; estos datos deberán colocarse al pie de la primera página.
3. Las colaboraciones deben entregarse a partir de la estructura: introducción, desarrollo, reflexiones finales y referencias. Este último apartado deberá contener exclusivamente los datos de las obras citadas en el escrito y estar organizado alfabéticamente. Asimismo, deberá incluir los identificadores DOI de las obras referidas cuando corresponda.
4. Todas las ilustraciones y gráficas, además de enviarse insertas en el documento, deberán enviarse en archivo aparte, en formatos JPG, TIF o PNG, y habrán de estar correlacionadas con el texto. La resolución deberá ser de 300 DPI, en un tamaño mínimo de 10 x 10 cm.
5. Los autores deben brindar una lista de créditos iconográficos y la debida citación de sus fuentes visuales. Asimismo, deben contar con permisos para publicar y citar los derechos vigentes de publicación que correspondan.
6. La citación de fuentes ha de apegarse al estilo APA 7^a edición, que puede consultarse en el sitio <https://normas-apa.org/wp-content/uploads/Guia-Normas-APA-7ma-edicion.pdf>
7. Deben eliminarse de todo archivo Word las referencias al autor, directas o indirectas, incluyendo aquellas de la sección de propiedades con el fin de mantener el anonimato para el arbitraje doble ciego.
8. En todas las colaboraciones se realizará corrección de estilo por cuestiones editoriales.

Consulte números anteriores en la sección

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

de la página:



www.editorialparmenia.com.mx



Parmaenia. 
DIGITAL
www.editorialparmaenia.com.mx

